

Fritz Staudigl / Peter Bußjäger (Hg.)

Von der „Revolution der Provinzen“
zur Zukunft des Alpenraumes

Festschrift 50 Jahre ARGE ALP
1972–2022



Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 138

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

**Von der „Revolution der Provinzen“
zur Zukunft des Alpenraumes**

**Festschrift 50 Jahre ARGE ALP
1972–2022**

herausgegeben von
Fritz Staudigl / Peter Bußjäger



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Staudigl/Bußjäger (Hg), Von der „Revolution der Provinzen“ zur Zukunft des Alpenraumes (2022) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2022 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2248-1

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Donau Forum Druck GesmbH, Wien

Vorwort

Die 1972 gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) bildete einen Meilenstein in der grenzüberschreitenden Kooperation von Regionen. Das bis zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen auf Bilateralität ausgerichtete außenpolitische Handeln auf regionaler Ebene erfuhr dadurch einen wesentlichen Aufschwung. Der Wandel setzte mit dem Aufkommen des Regionalismus Ende der 1960er/Anfang der 1970er-Jahre ein, was in der Gründung der ARGE ALP 1972 kulminierte. Dieser Zusammenschluss von nunmehr zehn Alpenregionen – Bayern, Graubünden, Lombardei, Salzburg, St.Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino und Vorarlberg – aus vier Staaten mit dem Ziel einer gemeinsamen Vertretung regionaler Interessen vor allem gegenüber den Zentralstaaten, aber auch der europäischen Ebene, und die kulturellen, naturräumlichen und wirtschaftlichen Gemeinsamkeiten zu nutzen bzw. zu vertiefen, war eine Art Initialzündung des Regionalismus. Sie förderte das Entstehen weiterer ähnlich ausgestalteter Kooperationsforen in den Ost- und Westalpen, in den Donauländern und in zahlreichen anderen europäischen Grenzräumen.

Damit wurde teilweise auch die unterschiedliche Einbindung der Staaten in die europäische Integration kompensiert, indem immerhin eine grenzübergreifende regionale Integration gefördert wurde.

Schließlich erfuhr infolge der vielfältigen Aktivitäten der ARGE ALP über die Staatsgrenzen hinweg die außenpolitische Rolle der Regionen durch die normative Kraft des Faktischen einen großen Bedeutungszuwachs. Mittlerweile agieren die einzelnen Regionen nicht nur geduldet, sondern durchaus als nützliche Ergänzung der staatlichen Außen- und Europapolitik betrachtet, selbstständig und selbstbewusst in einer Vielzahl weiterer, auch europaweiter, Kooperationsnetzwerke und -gremien.

Die vorliegende Festschrift aus Anlass des 50. Jubiläums der Gründung der ARGE ALP ist in drei Schwerpunkte gegliedert: Im ersten Abschnitt wird die ARGE ALP aus wissenschaftlicher Perspektive historisch, geographisch, ökonomisch, rechts- und politikwissenschaftlich beleuchtet. Ein zweiter Abschnitt stellt ausgewählte Projekte der ARGE ALP aus dem Blickwinkel von Autorinnen und Autoren der Mitgliedsregionen vor. Im dritten Abschnitt finden sowohl die Perspektiven der Regierungschefs der Mitgliedsländer als auch die Visionen von jungen Menschen zur Zukunft der ARGE ALP ihren Niederschlag.

Die Herausgeber hoffen, mit dem vorliegenden Band der Bedeutung und Vielfalt der Tätigkeit der ARGE ALP gerecht zu werden und einen Ausblick auf die Zukunft dieser Kooperation der Alpenländer zu geben.

Innsbruck, im September 2022

Peter Bußjäger
Fritz Staudigl

Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Die ARGE ALP aus wissenschaftlicher Perspektive	
<i>Melanie Plangger</i>	
Die ARGE ALP – Historische Rahmenbedingungen und Entwicklungsphasen	3
<i>Jon Mathieu</i>	
Grenzüberschreitender Regionalismus im Alpenraum: Historische Bedingungen und Erfahrungen im 20. und 21. Jahrhundert	35
<i>Annibale Salsa</i>	
„Land im Gebirge“ – Die Wurzeln der Identität	43
<i>Tobias Chilla/Markus Lambracht</i>	
ARGE ALP – Eine starke Region trotz oder wegen der Berge?	53
<i>Peter Bußjäger/Esther Happacher</i>	
Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der ARGE ALP	65
<i>Walter Obwexer</i>	
Europarechtliche Handlungsmöglichkeiten der ARGE ALP und ihrer Mitgliedsländer	75
<i>Walter Obwexer</i>	
Wer oder was ist die ARGE ALP? Überlegungen zur Rechtsnatur der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer	99
<i>Ulrike Guérot/Simon Lenhart</i>	
Die ARGE ALP aus politikwissenschaftlicher Perspektive	109

**Die ARGE ALP –
Positionen und Projekte zu den Kernthemen der Alpenpolitik**

Bayern

Birgit Geiselbrechtiger
European Talent School 125

Graubünden

Beat Tschalèr
ARGE ALP Sport 129

Lombardei

Maria Agostina Lavagnino/Elisabetta Vento
Kooperation für das lebendige Erbe in der ARGE ALP 133

Salzburg

Laura Laban
Die Heilkraft der Alpen 137

St.Gallen

Lea Bühler
Ökonomie und Ökologie im Schutzwald 139

Südtirol

Ulrich Santa
Energieeffizienz und Klimaschutz im Alpenraum 145

Tessin

Laurent Filippini
Nah am Wasser: Zwischen Risikomanagement und Nutzung
von Gewässern 149

Tirol

Manfred Kreiner
Spielregeln im Spannungsfeld Wald – Wild – Lebensraum 155

Trentino

Roberto Pizzicannella/Lucia Leonardi
Gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Fahrradtourismus 161

Vorarlberg

Sarah Schuster
Ab ins Ausland! Mit XCHANGE Praxiserfahrung in anderen
Ländern sammeln 165

Die Zukunft der ARGE ALP – Perspektiven der Regierungschefs und Visionen junger Menschen aus den Mitgliedsländern

Bayern

Markus Söder

Klimawandel als gemeinsame Zukunftsaufgabe 173

Teresa Magerl

Zukunftsvision der ARGE ALP 175

Graubünden

Christian Rathgeb

Gedanken zur Zukunft der ARGE ALP 177

Heiko Schätzle

Im Sport vereint 179

Lombardei

Alan Christian Rizzi

Die ARGE ALP – Ein Netzwerk der Regionen für die Regionen 181

Giulia Olini

Herausforderungen gemeinsam meistern 183

Salzburg

Wilfried Haslauer

Die ARGE ALP – Gegenwart und Zukunft 185

David Schicktanz

Die ARGE ALP als Forum des europäischen Dialogs 187

St.Gallen

Marc Mächler

Die ARGE ALP feiert ihr 50-jähriges Jubiläum –
Der Kanton St.Gallen feiert mit 189

Antonia Gmünder

Die ARGE ALP als Förderer im Sport 191

Südtirol

Arno Kompatscher

In gemeinsamer Verantwortung für den alpinen Lebensraum 193

Lucia Baumgartner

Das Gemeinsame im Mittelpunkt 195

Tessin

Norman Gobbi

Bergler im Herzen und Städter im Geist 197

Lea Schmid

Umwelt- und Naturschutz als gemeinsame Aufgabe 199

Tirol

Günther Platter

Die ARGE ALP – ein Rück- und Ausblick 201

Leandra Kreisser

Die ARGE ALP als Innovationslabor 203

Trentino

Maurizio Fugatti

Die ARGE ALP – Perspektiven für die Zukunft 205

Barbara K. Zanrosso

Die ARGE ALP als Begegnungszone 207

Vorarlberg

Barbara Schöbi-Fink

ARGE ALP – Schlüssel zur Bewältigung der gemeinsamen
Herausforderungen 209

Simone Klien

Dem Klimawandel gemeinsam begegnen 211

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren

sowie der Herausgeber 213

**Die ARGE ALP
aus wissenschaftlicher Perspektive**

Die ARGE ALP – Historische Rahmenbedingungen und Entwicklungsphasen

I. Einleitung

Im Jahr 1972 bewegen der Vietnamkrieg und die Watergate-Affäre die USA, der Nordirlandkonflikt eskaliert am Bloody Sunday, *Heinrich Böll* erhält den Literatur-Nobelpreis und die Olympischen Sommerspiele in München werden von einer Geiselnahme überschattet. Im selben Jahr beginnt die Geschichte der institutionalisierten grenzüberschreitenden Kooperation im Alpenraum. Die Alpen erhalten eine Brückenfunktion, die ihren Charakter als topografische Barriere umdeutet und Völkerverbindungen über vier verschiedene Staaten hinweg schafft. Als Pionierin fungiert die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, kurz ARGE ALP, in der sich Bundesländer, Provinzen, Regionen und Kantone zusammenschließen, um die grenzüberschreitende Behandlung gemeinsamer Anliegen zu fördern und das Gewicht der regionalen Ebene zu stärken.

Obwohl die ARGE ALP Vorreiterin der grenzüberschreitenden Kooperation in Europa war und seit mittlerweile fünfzig Jahren für die Interessen der Alpenländer eintritt, widmeten sich bislang nur wenige Arbeiten¹ ihrer Geschichte und den Rahmenbedingungen ihrer Entwicklung. Dieser Beitrag möchte diese Lücke schließen und die Geschichte der ARGE ALP anhand von fünf Entwicklungsphasen aufarbeiten. Methodisch stützt sich der Beitrag auf eine qualitative Dokumentenanalyse, die vor allem die Protokolle der ARGE ALP-Regierungschefkonferenzen und die dort gefassten Beschlüsse zur Analyse heranzieht.

Auf eine erste Entstehungs- und Aufbruchsphase zwischen dem Gründungsjahr 1972 und dem Jahr 1985 folgte eine Phase der organisatorischen Neustrukturierung, die bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen Österreichs zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1994 andauerte. Die fortschreitende europäische Integration zwischen 1995

1 Siehe etwa *Senn*, Die Entstehung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer. Erinnerungen eines „Geburtshelfers“, in: ARGE ALP (Hg), *Nachbarn im Herzen Europas. 20 Jahre Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (1992)* 9 ff; *Gehler*, *Tirol im 20. Jahrhundert: vom Kronland zur Europaregion (2008)*; *Andreatta/Defrancesco*, *Land im Gebirge (1988)*.

und 2004 führte zu einer immer stärkeren Rolle der EU für die Aktivitäten der ARGE ALP. Die Abgrenzung gegenüber den Nationalstaaten und der EU wich der Öffnung und Zusammenarbeit. Diese Tendenz setzte sich zwischen 2005 und 2015 fort: Mit der EU-Alpenraumstrategie (EUSALP) wurde ein neuer Rahmen für die Alpenpolitik auf europäischer Ebene vorangetrieben, der die Abgrenzung und Abwehr von Fremdbestimmung endgültig in den Hintergrund treten ließ. Seit 2016 lässt sich eine strategische Neuausrichtung und Verortung im internationalen Gefüge beobachten. Im Folgenden werden die fünf Phasen näher erläutert, bevor ein abschließendes Fazit gezogen wird.

II. Entstehung und Aufbruch: 1972–1985

Lange Zeit waren internationale Beziehungen eine nationalstaatliche Domäne. Außenministerien hatten das exklusive Recht und die personellen und finanziellen Ressourcen, um Beziehungen mit anderen Staaten zu unterhalten. Die Bundesländer, Kantone, Regionen und Provinzen konzentrierten sich auf ihre eigene Einflussosphäre und betrieben Außenpolitik allenfalls vermittelt über die nationalstaatlichen Akteure.² Zu Beginn der 1970er-Jahre begann sich dies langsam zu verändern.

Der internationale Kontext war einer der Ermächtigung der Regionen. Unter dem Stichwort „Regionalismus“³ wurden Regionen als administrative und politische Einheiten innerstaatlich gestärkt. Das Selbstbewusstsein stieg und damit auch der Wunsch, eigene Interessen auf internationaler Ebene zu vertreten. Nachdem in den 1960er-Jahren erste grenzüberschreitende Kooperationen in Grenzräumen in Europa entstanden waren, wurde im Jahr 1971 die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen⁴ als Forum der regionalen Zusammenarbeit gegründet.

Die Alpenregionen nahmen bei diesen Entwicklungen eine Pionierrolle ein. Die starke Stellung der Regionen im Alpenraum hängt mit

2 Siehe *Keating*, *Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies*, *Regional & Federal Studies* 9/1 (1999), 1 ff; *Cornago*, *On the Normalization of Sub-State Diplomacy*, in: *Criekemans* (Hg), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (2010) 11 ff.

3 *Keating*, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change* (1998).

4 Nicht zuletzt dank des fortwährenden Engagements dieser Arbeitsgemeinschaft sah die Europäische Kommission zuletzt in den Grenzregionen „Reallabors der europäischen Integration“, KOM(2021) 393 vom 14.7.2021.

ihren Gesetzgebungsbefugnissen, ihren Ressourcen und ihrem Selbstverständnis als eigenständige Gebietskörperschaften zusammen. Die Bundesländer und Kantone in Österreich, Deutschland und der Schweiz sowie die Provinzen mit Sonderstatut in Italien verfügen über eine beträchtliche Autonomie und die Möglichkeit, innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs zu regieren. Gleichzeitig verstehen sich viele Regionen im Alpenraum als Vertreter eigenständiger Gemeinschaften, auch gegenüber ihren nationalen Regierungen, und vertreten ihre besonderen historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Eigenschaften. Dies ist auf die topografischen Merkmale des Gebirgsraums und späte Prozesse der Nationalstaatsbildung zurückzuführen.⁵ Der Aufbau transnationaler Allianzen ist vor diesem Hintergrund eine Möglichkeit, sich mit gleichgesinnten Regionen zusammenzuschließen und ein Gegengewicht zu den nationalen Regierungen zu bilden. Dementsprechend sind Regionen, im Gegensatz zu primär von Staaten dominierten transnationalen Räumen, wie dem Ostsee- oder dem Donaauraum,⁶ Schlüsselakteure der territorialen Governance im Alpenraum.⁷

Der Anstoß für die Gründung der ARGE ALP im Jahr 1972 kam vom damaligen Tiroler Landeshauptmann *Eduard Wallnöfer*. In Tirol trafen zu Beginn der 1970er-Jahre mehrere Faktoren zusammen. Das Interesse, nach der Teilung Tirols im Jahr 1919 enge Beziehungen zu Südtirol zu etablieren, war groß. Nach einer Reihe von Anschlägen in den 1960er-Jahren öffneten das Südtirol-Paket 1969, die erste gemeinsame Landtagssitzung von Tirol und Südtirol 1970 und das zweite Südtiroler Autonomiestatut im Jahr 1972 den Weg zu einer Entspannung der Situation. *Wallnöfer* wurde selbst in Südtirol geboren und hatte einen engen Bezug zum Nachbarland.⁸ Sein Gegenüber war der langjährige Südtiroler Landeshauptmann *Silvius Magnago*, der sich auf internationaler Ebene für die Autonomie Südtirols stark machte und zahlreiche Erfolge verzeichnen konnte. Da offizielle grenzüberschreitende Beziehungen zwischen den beiden Ländern nach wie vor nicht selbstverständlich

5 *Caramani/Mény* (Hg), *Challenges to Consensual Politics. Democracy, Identity, and Populist Protest in the Alpine Region* (2005); *Caramani/Wagemann*, *A Transnational Political Culture? The Alpine Region and its Relationship to European Integration*, *German Politics* 14/1 (2005), 74.

6 *Dühr*, *Baltic Sea, Danube and Macro-regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?* (2011); *Metzger/Schmitt*, *When Soft Spaces Harden: The EU Strategy for the Baltic Sea Region*. *Environment and Planning A* 44/2 (2012), 263 ff.

7 *Bausch et al*, *Alpine Space Prospective Study. Sustainable Territorial Development in the Alpine Space Towards Long Term Transnational Cooperation*. Full Report (2005) 88.

8 *Gehler*, *Tirol* 321 und 327 ff.

waren, war der Rahmen besonders wichtig. Der alpine Raum diente als einigendes Element.

Daneben standen in den frühen 1970er-Jahren Entwicklung und Fortschritt im Vordergrund. Es erfolgte die Inbetriebnahme der Brennerautobahn zwischen Österreich und Italien, weitere hochrangige Straßen- und Bahnverbindungen über die Alpen wurden diskutiert. Die Vision hieß „Verkehr ist Leben“. Damit wurde auch die Grenze zu Südtirol durchlässiger.⁹ Schließlich setzte die zunehmende Industrialisierung und Globalisierung im Landwirtschaftssektor die Wettbewerbsfähigkeit der Berglandwirtschaft unter Druck.¹⁰ Diese strukturellen Faktoren trafen auf die Person des Tiroler Landeshauptmanns, für den der Infrastrukturausbau, dem damaligen Zeitgeist entsprechend, Wohlstand bedeutete und der, selbst aus der Berglandwirtschaft kommend, neben dem Fremdenverkehr eine Priorität auf diesen Wirtschaftssektor legte. Verkehrsverbindungen über den Alpenbogen waren im Interesse aller Alpenländer und ein Element, auf das man sich einigen konnte. Neben *Eduard Wallnöfer* setzten sich vor allem der Ministerpräsident von Bayern *Alfons Goppel* und der lombardische Präsident *Piero Bassetti* für die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft ein.¹¹ Beide hatten großes Interesse an der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch den Bau einer Autobahn von Ulm nach Mailand.¹² Die Abwehr der wahrgenommenen Gefahr der Fremdbestimmung vor allem durch die überwiegend sozialdemokratisch regierten nationalstaatlichen Regierungen und die Stärkung der eigenen Position im bundesstaatlichen Gefüge dienten als weitere Motivationen, um die Kooperation auf interregionaler Ebene zu suchen.¹³

Die Gründung der ARGE ALP erfolgte am 12. Oktober 1972 in Mösern in Tirol im Hotel Inntaler Hof nahe dem Heimatort des Tiroler Landeshauptmanns. Bei der Gründung waren die österreichischen Länder Tirol, Salzburg und Vorarlberg, der deutsche Freistaat Bayern, der Schweizer

9 *Gehler*, Tirol 328.

10 Siehe *Langthaler*, Landwirtschaft vor und in der Globalisierung, in: *Sieder/Langthaler* (Hg), *Globalgeschichte 1800-2010* (2010) 135 ff; *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft*, Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1970 (1971).

11 *Ableitinger*, Die Arge Alpen-Adria in der Zeit ihrer Gründung 1974–1978 (nach steirischen Quellen), *Geschichte der Alpen* 10 (2005), 147 (152).

12 *Senn*, Entstehung 9 ff.

13 So unterstrich der Tiroler Landeshauptmann *Wendelin Weingartner* im Jahr 1994, dass die Abwehr der Gefahr der Fremdbestimmung ein Hauptmotiv für die Gründung der ARGE ALP war. Siehe Protokoll der 24. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 18. Juni 1993, Flims/Graubünden.

Kanton Graubünden sowie die autonome Provinz Bozen und die Region Lombardei aus Italien dabei. In der Gründungserklärung¹⁴ wurde die Arbeitsweise der ARGE ALP festgelegt. Die Regierungschefs sollten regelmäßig zusammenkommen und gemeinsame Empfehlungen an die jeweils zuständigen Organe der Nationalstaaten richten. Die Zusammenkünfte sollten mit einem Mindestmaß an Institutionalisierung vorbereitet und durchgeführt werden, die Strukturen der ARGE ALP so schlank wie möglich sein. Die Geschäftsführung wurde „vorläufig“, tatsächlich bis heute, dem Amt der Tiroler Landesregierung übertragen. Sechs Themen wurden als besonders vordringlich definiert: der transalpine Straßen- und Schienenverkehr, die Siedlungsstruktur, die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft sowie der Landwirtschaft und Fragen des Umweltschutzes und der kulturellen Beziehungen. Zwei Kommissionen wurden eingesetzt: Eine erste Kommission bereitete Vorschläge zum transalpinen Straßen- und Schienenverkehr in Nord-Süd- und Ost-West-Richtung vor, eine zweite beschäftigte sich mit dem Thema Berglandwirtschaft. Das Land Vorarlberg regte zudem eine Zusammenarbeit im Bereich Kultur an.

Die Themen, die das Wirken der ARGE ALP in den nächsten fünfzig Jahren prägen sollten, waren damit gesetzt. Das Thema Verkehr blieb prioritär. 1973 sprach sich die Regierungschefkonferenz, für die damalige Zeit visionär, neben dem grenzüberschreitenden Autobahnbau für den dringenden Bau von Flachbahnen unter dem Splügen- und dem Brennerpass aus.¹⁵ In den folgenden Jahren forderte die ARGE ALP kontinuierlich den Ausbau der Verkehrsverbindungen, um die Anbindung der Alpenregionen zu fördern. Ein zunehmendes Gewicht erhielt dabei der Ausbau der Schieneninfrastruktur. Das zweite große Thema war die Förderung der Berglandwirtschaft. 1974 wurde die Berglandwirtschaftskommission um die Themen Natur- und Umweltschutz sowie Raumordnung erweitert,¹⁶ ab Mitte der 1970er-Jahre widmete sie sich auch dem Thema Fremdenverkehr.

1974 wurde eine Kommission zum Thema Kultur, geleitet von Vorarlberg, eingesetzt,¹⁷ die 1985 das älteste nach wie vor existierende

14 Protokoll der 1. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 12./13. Oktober 1972, Mösern/Tirol.

15 Protokoll der 2. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 6./7. April 1973, Rottach-Egern/Bayern.

16 Protokoll der 4. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 26./27. April 1974, Schruns/Vorarlberg.

17 Ebenda.

ARGE ALP-Projekt, ARGE ALP Sport, initiierte,¹⁸ in dessen Rahmen sportliche Wettkämpfe unter Beteiligung aller ARGE ALP-Länder ausgerichtet werden. Die 1978 eingesetzte Arbeitsgruppe für Gesundheitswesen und Familienpolitik wurde 1980 in eine Kommission IV umgewandelt.¹⁹ 1981 wurde eine neue Kommission V Wirtschaft, die sich vor allem der Förderung des Mittelstandes verschrieb, unter Vorsitz der Lombardei geschaffen.²⁰ Das Spektrum der Beschlüsse und Projekte wuchs in den 1970er- und 1980er-Jahren stetig. Neben den Kommissionen wurde eine Reihe von ad-hoc-Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen eingerichtet, die die Arbeit der ARGE ALP rasch sehr komplex werden ließen. Das 1981 verabschiedete „Gemeinsame Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes“²¹ diente der thematischen Fokussierung und war das erste Dokument, das konkrete Ziele für den Alpenraum definierte.

Auf institutioneller Ebene fand in den 1970er-Jahren eine stetige Präzisierung der Aufgaben der Organe statt. Im Jahr 1975 erfolgte der erste Beschluss zur Organisation seit 1972.²² Die ARGE ALP sollte sich ohne Institutionalisierung zumindest einmal jährlich treffen. Das Plenum setzte die Ziele fest und übertrug die Erarbeitung und Realisierung der Ziele an die Kommissionen. Zudem wurde eine Kostenaufteilung festgelegt. Die Kosten für die Tätigkeit der ARGE ALP wurden nach einem Schlüssel, der sich zu gleichen Teilen an der Bevölkerung im Berggebiet und der Fläche im Berggebiet orientierte, getragen. Diese Kostenaufteilung wurde 1986 nochmals überarbeitet. Seit 1986 werden 25 % der Kosten von allen Ländern zu gleichen Teilen getragen, 50 % richten sich nach der Bevölkerung im Berggebiet und 25 % nach der Fläche im Berggebiet.²³

Nachdem die ersten Jahre ganz im Zeichen der Konsolidierung standen, widmete sich die ARGE ALP ab Ende der 1970er-Jahre verstärkt der

18 Protokoll der 16. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 21. Juni 1985, Salzburg.

19 Protokoll der 11. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1980, Meran/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

20 Protokoll der 12. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1981, Feldkirch/Vorarlberg.

21 Gemeinsames Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes, Protokoll der 12. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1981, Feldkirch/Vorarlberg.

22 Protokoll der 6. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 5./6. September 1975, Davos/Graubünden.

23 Beschluss der Konferenz der Regierungschefs vom 20. Juni 1986 über die Organisation der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Organisationsbeschluss), Protokoll der 17. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 20. Juni 1986, Bad Ragaz/St.Gallen.

Öffentlichkeitsarbeit und der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen. Im Jahr 1977 sprach man sich für die Stärkung des Gemeinschaftsgedankens aus. Die Zusammenarbeit der im Alpenraum wirkenden gesellschaftlichen Gruppierungen sollte gefördert werden.²⁴ 1978 beauftragten die Regierungschefs ihre Pressesprecher, die Bevölkerung in den Mitgliedsländern über Ziele, Arbeit und Gemeinsamkeiten der ARGE ALP zu unterrichten.²⁵

Ein weiterer Schwerpunkt war die internationale Vernetzung. Die ARGE ALP wurde stetig größer: Im Jahr 1973 trat die italienische Autonome Provinz Trient bei, 1982 wurde der Schweizer Kanton St.Gallen aufgenommen, 1985 erhielt das Tessin Beobachterstatus. Parallel zur ARGE ALP verfolgten auch andere geografische Räume und Regionen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. 1972 wurde die Internationale Bodenseekonferenz gegründet, 1978 erfolgte die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria nach dem Vorbild der ARGE ALP²⁶, und 1982 wurde die Arbeitsgemeinschaft der Westalpen COTRAO (*Communauté de Travail des Alpes Occidentales*) gegründet.

Besonders wichtig für das Voranschreiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regionen in den 1970er-Jahren war der Europarat, der mit einer Rahmenkonvention im Jahr 1980 die rechtlichen Grundlagen für die Kooperation schuf. Im Jahr 1978 erkannte die ARGE ALP die Bemühungen des Europarates um die Förderung der interregionalen Zusammenarbeit an und hielt es für notwendig, dass die Mitglieder der ARGE ALP in den Organen des Europarates mitarbeiten, um Ziele und Ergebnisse der ARGE ALP einzubringen.²⁷ Die zunehmende Bedeutung des gesamteuropäischen Kontexts und damit auch der Europäischen Gemeinschaft (EG) für die Regionen spiegelte sich im Jahr 1979 wider. Die Regierungschefs sprachen sich für eine Stärkung der Länder und Regionen in Europa aus und hielten eine stärkere unmittelbare Teilhabe an der politischen Willensbildung in Europa für erforderlich. Sie wiederholten ihre Forderung nach einer Vertretung in den Gremien des Europarates, insbesondere in der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, dem heutigen Kongress der Gemeinden und Regionen. Die

24 Protokoll der 8. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 17. Juni 1977, Riva del Garda/Autonome Provinz Trient.

25 Protokoll der 9. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 9. Juni 1978, Seefeld/Tirol.

26 *Strassoldo*, Cross-border cooperation from the perspective of the ARGE Alpe-Adria. Empirical findings, in: Brunn/Schmitt-Egner (Hg) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie, Empirie, Praxis (1998) 172 (173 f).

27 Protokoll der 9. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 9. Juni 1978, Seefeld/Tirol.

Arbeitsgruppe der leitenden Beamtinnen und Beamten wurde beauftragt zu prüfen, wie besondere Anliegen der Alpenregionen, und zwar auch der nicht der EG angehörenden Länder Tirol, Vorarlberg, Salzburg und Graubünden, in der EG zur Geltung gebracht werden können.²⁸

Im Jahr 1980 beantragte die ARGE ALP einen beratenden Status beim Europarat und trat der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen bei. Beschlüsse der ARGE ALP sollten zudem in die Arbeit des Europäischen Parlaments einfließen.²⁹ Daneben fanden gemeinsame Treffen und Abstimmungen zwischen der ARGE ALP und der ARGE Alpen-Adria auf Ebene der Beamten, der Kommissionen und der Regierungschefs statt.³⁰ 1983 fasste die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen im Europarat eine EntschlieÙung zur Zusammenarbeit der Alpenregionen und regte die Gründung einer Gemeinschaft der Alpenregionen an.³¹ Im Jahr 1985 trat die ARGE ALP dem Rat der europäischen Regionen, seit 1987 Versammlung der Regionen Europas, der europäischen Dachorganisation der regionalen Gebietskörperschaften, als Gründungsmitglied bei. Als Delegierter der ARGE ALP fungierte der Tiroler Landeshauptmann *Alois Partl*.³²

Die erste Entwicklungsphase der ARGE ALP zeichnete sich damit durch eine zunehmende Internationalisierung aus. Neben der ARGE ALP entstanden zahlreiche interregionale Organisationen, die sich untereinander abstimmten und die nationalstaatliche Außenpolitik um eine regionale Dimension erweiterten. Gegenüber den Nationalstaaten stand die Abgrenzung im Vordergrund, 1981 sprachen sich die Regierungschefs der ARGE ALP ausdrücklich dagegen aus, dass die ARGE ALP durch die Einbindung von nationalstaatlichen Vertretern er-

28 Protokoll der 10. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 15. Juni 1979, München/Bayern.

29 Protokoll der 11. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1980, Meran/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

30 Siehe Protokoll der 11. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1980, Meran/Autonome Provinz Bozen-Südtirol; Protokoll der 12. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1981, Feldkirch/Vorarlberg; Protokoll der 13. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 18. Juni 1982, Bellagio/Lombardei; Protokoll der 14. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 17. Juni 1983, St. Moritz/Graubünden.

31 Protokoll der 15. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 15. Juni 1984, Trient/Autonome Provinz Trient.

32 Protokoll der 16. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 21. Juni 1985, Salzburg.

weitert wird. Stattdessen sollte die Praxis, Beschlüsse der Regierungschefs an die Staaten heranzutragen, beibehalten werden.³³

Die Tätigkeit der ARGE ALP wuchs in dieser Zeit stetig. Damit wurde es auch notwendig, die Organisation der Arbeitsgemeinschaft zu reformieren. Während die Arbeit der Kommissionen ein immer unübersichtlicheres Maß annahm, erforderte es der internationale Kontext, klare Positionen zu besonders wichtigen Themen zu beziehen. Die Aufsplitterung in Kommissionen und die gleichzeitige Notwendigkeit, sich verstärkt in Europa einzubringen, weckten den immer wieder geäußerten Wunsch, die ARGE ALP politischer und konkreter zu machen. Dieser Wunsch wird von nun an regelmäßig aufkommen und zahlreiche Reformschritte motivieren, die mit dem Organisationsbeschluss von 1986 ihren Anfang nehmen.

III. Reform und Selbstbestimmung: 1986–1994

Eine Rede des Regierungschefs der Autonomen Provinz Trient, der 1988 den Vorsitz der ARGE ALP übernahm, gab den Ton für die zweite Entwicklungsphase der ARGE ALP vor. Präsident *Pierluigi Angeli* stellte die Intensivierung der politisch-sozialen Beziehungen auf allen Ebenen mit dem Ziel der Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger, der Intensivierung des Austausches und der Vertretung bei anderen Organisationen der regionalen Zusammenarbeit und der Stärkung des politischen Aspektes in den Mittelpunkt. Die ARGE ALP sollte einen politisch ausgeprägten und für die Bevölkerung verständlichen Kurs einschlagen.³⁴ Das immer internationalere Umfeld und die Notwendigkeit, klare Standpunkte und Anliegen einzubringen, führten zur Suche nach mehr Öffentlichkeit und politischer Schlagkraft.

Im Jahr 1986 erfolgte nach intensiven Vorarbeiten einer eigenen Untergruppe der Arbeitsgruppe der leitenden Beamtinnen und Beamten ein wichtiger Organisationsbeschluss, mit dem die ARGE ALP ein eigenes Statut erhielt. In diesem wurden Ziele, Mitglieder, Organe und die Aufteilung der Kosten dargelegt. Die ARGE ALP sollte über das Beschlussorgan, die Konferenz der Regierungschefs, sowie den Vorsitz,

33 Protokoll der 12. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1981, Feldkirch/Vorarlberg.

34 Eröffnung durch den amtierenden Vorsitzenden Präsident Dr. *Pierluigi Angeli*, Autonome Provinz Trient, Protokoll der 19. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 10. Juni 1988, Roncegno/Autonome Provinz Trient.

der die Arbeitsgemeinschaft nach außen vertritt, handeln. Der Arbeitsgruppe der leitenden Beamtinnen und Beamten oblagen die Organisation, Koordination und Finanzierung sowie die Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte zu anderen interregionalen Organisationen. Die thematischen Kommissionen bereiteten die Beschlüsse der Regierungschefs vor.³⁵ 1987 wurde beschlossen, dass der Vorsitzende und die Arbeitsgruppe leitender Beamtinnen und Beamten der Regierungschefkonferenz ein einheitliches Arbeitsschwerpunkteprogramm vorlegen. Die Kommissionen sollten einzelne, kommissionsübergreifend zu behandelnde Anliegen von besonderer Bedeutung darstellen und Problemlösungsstrategien aufzeigen. Die Regierungschefs sprachen sich 1987 dafür aus, vermehrte Kontakte unter der Bevölkerung und damit ein größeres Gemeinschaftsbewusstsein der Menschen und deren Identifikation mit den Zielen der ARGE ALP zu fördern. Zur Feststellung der Auswirkungen der Beschlüsse sollten die Mitgliedsländer jährlich der Regierungschefkonferenz berichten.³⁶

Die Außenpolitik der ARGE ALP bewegte sich im Spannungsfeld zwischen dem Ausbau der direkten Kontakte mit anderen interregionalen Organisationen und der EG und der Abwehr der befürchteten Fremdbestimmung durch die europäischen Institutionen und die von den Nationalstaaten getragene Alpenkonvention. Die EG widmete sich ab Mitte der 1980er-Jahre vermehrt der Regionalpolitik und stellte Fördermittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verfügung. 1987 wurde die Intensivierung der Kontakte zu anderen interregionalen Organisationen sowie zu europäischen Institutionen von der ARGE ALP als nützlich und erforderlich erachtet. Ziel war es, den Meinungs- und Informationsaustausch zu fördern, die Arbeit zu koordinieren und gemeinsam Institutionen mit Anliegen und Forderungen der Alpenländer zu befassen. Die ARGE ALP begrüßte die Möglichkeit, Verbindungsbüros der Mitgliedsländer in der EG zu betreiben.³⁷ In einer gemeinsamen Erklärung sprach man sich 1988 gegen eine Groß-Arbeitsgemeinschaft mit der ARGE Alpen-Adria und der COTRAO aus, um die Übersichtlichkeit

35 Beschluss der Konferenz der Regierungschefs vom 20. Juni 1986 über die Organisation der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Organisationsbeschluss), Protokoll der 17. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 20. Juni 1986, Bad Ragaz/St.Gallen.

36 Protokoll der 18. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1987, Mayrhofen/Tirol.

37 Protokoll der 18. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 19. Juni 1987, Mayrhofen/Tirol.

und schlanke Struktur zu wahren, bekannte sich aber zur Förderung der Kooperation und Abstimmung.³⁸

Die Länder der ARGE ALP strebten zunehmend danach, die Politik der EG direkt auf europäischer Ebene oder indirekt in Zusammenarbeit mit ihren nationalen Regierungen zu beeinflussen. Dies folgte der wahrgenommenen Notwendigkeit, Autonomie- und Entscheidungsmachtverluste im Zuge der Übertragung nationaler und regionaler Kompetenzen auf die europäische Ebene zu kompensieren.³⁹ Nachdem die Einheitliche Europäische Akte (EEA) einen großen Integrationsschritt gesetzt hatte, sprachen sich die Regierungschefs 1988 für eine Untersuchung der Auswirkungen auf die Mitgliedsländer aus, die insbesondere die Einbindung in die fortschreitende Integration und die Mitwirkung an der innerstaatlichen Willensbildung berücksichtigen sollte.⁴⁰

Die Vertretung der Interessen der Regionen in der EG wurde 1989 als Schwerpunkt begriffen. Befürchtet wurde, dass die Regionen an Gestaltungsspielraum verlieren, weil die EG immer mehr Zuständigkeiten an sich zieht. Die ARGE ALP forderte daher die Stärkung föderaler Strukturen, das Prinzip der Subsidiarität, die Wahrung der Autonomie und der Kompetenzen der Regionen, die Einbeziehung der Regionen in den europäischen Willensbildungsprozess auf europäischer und nationaler Ebene und die Anerkennung der regionalen Gebietskörperschaften neben den Nationalstaaten als Gesprächspartner mit den europäischen Institutionen. Daneben müssten auf europäischer Ebene spezifische Maßnahmen zum Schutz des Alpenraumes ergriffen werden.⁴¹ 1990 betonte der Südtiroler Landeshauptmann *Luis Durnwalder*, dass es an der Zeit sei, dass die Regionen zu gleichberechtigten Gesprächspartnern gegenüber den Nationalstaaten und den europäischen Institutionen werden.⁴² 1991 erklärte Landeshauptmann *Durnwalder*, dass sich die ARGE ALP und ihre Mitgliedsländer nicht abkapseln, sondern ihren Bei-

38 Protokoll der 19. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 10. Juni 1988, Roncegno/Autonome Provinz Trient.

39 *Keating/Hooghe*, Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process, in: Richardson (Hg), *European Union. Power and policy-making* (2006) 269 (271 f); *Keating*, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change* (1998) 163.

40 Protokoll der 19. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 10. Juni 1988, Roncegno/Autonome Provinz Trient.

41 Protokoll der 20. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 9. Juni 1989, Bregenz/Vorarlberg.

42 Protokoll der 21. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 29. Juni 1990, München/Bayern.

trag zum Aufbau eines gemeinsamen und lebenswerten Europas leisten möchten.⁴³

Eine neue Entwicklung zeichnete sich auch in der Alpenraumpolitik ab. Die Alpenschutzkonferenz zur Schaffung einer eigenen Alpenkonvention zeigte auf, dass die Nationalstaaten dem Alpenraum zunehmend Aufmerksamkeit schenkten. Die ARGE ALP sah in dieser Entwicklung 1989 einen wünschenswerten Beitrag zur Erhaltung der Alpen als intakten Lebensraum und nahm, vermittelt über das Land Tirol, an der Alpenschutzkonferenz teil.⁴⁴ Im Jahr 1990 begrüßte die ARGE ALP die Beteiligung der alpinen Arbeitsgemeinschaften an Beratungen zur Verwirklichung der Alpenkonvention.⁴⁵ Die Befürchtungen, die Alpenkonvention könnte die Gestaltung der Alpenraumpolitik in die Hände der Nationalstaaten legen, waren allerdings deutlich spürbar. 1991 forderte die ARGE ALP, dass die Zuständigkeiten und Gegebenheiten der Entscheidungsträger in den Regionen unter strenger Achtung des Subsidiaritätsprinzips berücksichtigt werden müssten.⁴⁶

Im November 1991 unterzeichneten die Regierungen der acht Alpenstaaten Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Schweiz, Slowenien, Liechtenstein und Monaco die Alpenkonvention, einen zwischenstaatlichen, international verbindlichen Vertrag zum Schutz des Alpenraumes. Der Eintritt der Alpenstaaten in die Alpenkooperation stärkte den Einfluss nationaler Positionen darauf, was als Anliegen und Potenziale des Alpenraumes definiert und in den Blick genommen wird. Damit wuchs der Druck auf die Regionen, die eigene Position als Vertreter des Alpenraumes im internationalen Gefüge zu festigen. Die ARGE ALP hatte kein Stimmrecht in der Alpenkonvention, brachte ihre Expertise allerdings in die Gremien der Alpenkonvention ein.⁴⁷

Das Thema Verkehr blieb auch in den 1980er-Jahren ein bestimmendes. In Tirol bildeten sich in den späten 1970er- und 1980er-Jahren zahlreiche Bürgerinitiativen gegen den zunehmenden Verkehr auf der Brennerautobahn. Der Protest trug zur verheerenden Nieder-

43 Protokoll der 22. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 21. Juni 1991, Meran/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

44 Protokoll der 20. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 9. Juni 1989, Bregenz/Vorarlberg.

45 Protokoll der 21. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 29. Juni 1990, München/Bayern.

46 Protokoll der 22. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 21. Juni 1991, Meran/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

47 Protokoll der 23. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 15. Mai 1992, St. Ulrich/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

lage der regierenden Österreichischen Volkspartei (ÖVP) im Jahr 1989 bei, die nach dem Tod des Altlandeshauptmannes *Eduard Wallnöfer* um 15,9 % abstürzte.⁴⁸ Das Land Tirol verstärkte daraufhin den Druck zunächst auf die nationalstaatliche, dann auf die europäische Ebene. Erste Bruchlinien zeigten sich, als Österreich 1989 ein Nachtfahrverbot für nicht lärmarme LKWs einführt, gegen das Bayern Protest einlegt. 1992 wurde ein Umdenkprozess, der sich bereits abzeichnete, endgültig vollzogen. Der Bau neuer Autobahnen, der noch wenige Jahre zuvor gefordert wurde, wurde nun von der ARGE ALP abgelehnt. Vielmehr wurde die Dringlichkeit und Notwendigkeit des Ausbaus von Eisenbahnverbindungen betont, um die Alpentäler zu entlasten.⁴⁹ Die starke Verkehrszunahme und Prognosen, die weitere, drastische Zunahmen vorhersagten, ließen diesen Schritt notwendig erscheinen. Die EU wurde zu einem immer wichtigeren Partner in diesem Politikbereich. 1994 schätzte die Regierungschefkonferenz permanente Kontakte mit der EU als sehr wichtig ein, um über Initiativen und Projekte, die den Verkehr im Alpenraum betreffen, informiert zu sein.⁵⁰

Die ARGE ALP wuchs weiter. 1988 trat mit dem Tessin der dritte Schweizer Kanton der Arbeitsgemeinschaft bei. 1992 folgte das deutsche Bundesland Baden-Württemberg. Der baden-württembergische Staatssekretär betonte, dass die Zusammenarbeit mit österreichischen und Schweizer Regionen gerade wegen des föderalistischen Staatsaufbaus interessant sei, da es sich um Verbündete im Ringen um die Bewahrung und den Ausbau der erforderlichen Freiräume für Länder und Regionen handelte.⁵¹

1992 erklärte der Vorarlberger Landeshauptmann *Martin Purtscher* mit Blick auf den bevorstehenden EU-Beitritt Österreichs, dass die EU eine entscheidende Rahmenbedingung für die ARGE ALP darstelle. Die ARGE ALP müsse daher in Zukunft als Lobby für den Alpenraum und Interessengemeinschaft ihrer Mitgliedsländer auf europäischer Ebene

48 *Achrainer/Hofinger*, Politik nach „Tiroler Art – ein Dreiklang aus Fleiß, Tüchtigkeit und Zukunftsglaube“. Anmerkungen, Anekdoten und Analysen zum politischen System Tirols 1945–1999, in: Gehler (Hg) Tirol: „Land im Gebirge“. Zwischen Tradition und Moderne (1999) 27 (94 ff).

49 Beschluss, 23. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 15. Mai 1992, St. Ulrich/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

50 Protokoll der 25. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 17. Juni 1994, Davos/Graubünden.

51 Protokoll der 23. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 15. Mai 1992, St. Ulrich/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

kraftvoll auftreten und zur „europäischen“ ARGE ALP werden.⁵² Der Südtiroler Landeshauptmann *Luis Durnwalder* erklärte:

„Aus der Verantwortung, die wir für unseren Lebensraum und unsere Bürger haben und Kraft der uns [...] übertragenen Befugnisse haben wir uns mit Erfolg staatlichen Zentralisierungstendenzen widersetzt und werden im Sinne des von uns als unabdingbar betrachteten Subsidiaritätsprinzips und der föderalistischen Idee uns auch dagegen zu wehren wissen, dass die uns zustehenden Befugnisse nicht hinter unserem Rücken und ohne unser Einverständnis von einem neuen Brüsseler Zentralismus vereinnahmt werden.“⁵³

1993 verabschiedete die ARGE ALP auf Initiative des Kantons Graubünden eine Resolution zur Selbstbestimmung im Alpenraum. Man konstatierte, der europäischen Integration und der Unterzeichnung der Alpenkonvention folgend, fortlaufende Kompetenzverschiebungen zuungunsten der Gliedstaaten durch Völker- und Gemeinschaftsrecht. Die Länder würden wichtige Kompetenzen verlieren und neue Vollzugsaufgaben ohne echte Mitgestaltung und Mitentscheidung erhalten. Daher erging ein Appell an die Bundes- und Zentralregierungen, die Kompetenzen, die für die eigenständige Lösung der Probleme und die Verwirklichung der Anliegen der Bevölkerung im Alpenraum erforderlich sind, sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Nachbarregionen zu ermöglichen und zu fördern, den Ländern Rechte einzuräumen, um die Interessen der einheimischen Bevölkerung im Alpenraum zu wahren, und die Selbstständigkeit zu gewährleisten.

Für Graubünden erwies sich die Resolution vor allem als nützliche Stütze der Schweizer Gebirgskantone in den Diskussionen mit der Zentralregierung um die Alpenkonvention, die man kritisch sah.⁵⁴ Der Kanton befürchtete, dass nationalstaatliche Umweltministerien und europäische Umweltorganisationen über die Zukunft des Alpenraumes

52 Protokoll der 23. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 15. Mai 1992, St. Ulrich/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

53 Eröffnungsansprache des ARGE-ALP-Vorsitzenden, Landeshauptmann Dr. Luis Durnwalder, Protokoll der 23. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 15. Mai 1992, St. Ulrich/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

54 Ansprache zur Eröffnung der 25. Konferenz der Regierungschefs der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer vom 17. Juni 1994 in Davos, Regierungsrat Dr. *Aluis Maissen*, Vorsitzender der ARGE ALP, Protokoll der 25. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 17. Juni 1994, Davos/Graubünden.

bestimmen und den Alpenraum als Naturreservat ausgestalten würden.⁵⁵

1995 erfolgte der Beitritt Österreichs zur EU. Damit gehörten nun acht der damals elf ARGE ALP-Mitgliedsländer der Europäischen Union an. Der Vorarlberger Landeshauptmann sah darin eine Stärkung der ARGE ALP. Für den Tiroler Landeshauptmann nahm die ARGE ALP eine Brückenfunktion zwischen EU-Regionen und nicht der EU angehörenden Regionen ein.⁵⁶ Die Regierungschefs sahen zugleich die „zunehmende Gefahr der Fremdbestimmung“ durch die europäische und die nationalstaatliche Ebene als Motivation, die wirksame Vertretung der Anliegen der ARGE ALP zu stärken. Der Kontakt zu den Kommunen und zu den Bürgerinnen und Bürgern und das Auftreten gegenüber staatlichen und internationalen Gremien müssten systematisiert und intensiviert werden. Das Gremium der leitenden Beamtinnen und Beamten, das seit 1991 unter der Bezeichnung Leitungsausschuss firmierte, sollte daher Vorschläge zur Professionalisierung der Arbeit mit dem Ziel erhöhter Durchschlagskraft vorlegen.⁵⁷ Die zweite Entwicklungsphase der ARGE ALP endete, wie sie begann: mit einem Appell, die ARGE ALP politisch zu stärken und bürgernäher zu gestalten. Während diese Devise auch in der dritten Phase ab 1995 wichtig blieb, sollte die Funktion der ARGE ALP als Abgrenzungsinstrument zur nationalstaatlichen und europäischen Ebene sehr bald in den Hintergrund treten.

IV. Europaregion und Europapolitik: 1995–2004

Nachdem die offizielle politische Annäherung zwischen Tirol und Südtirol lange Zeit äußerst sensibel war, hatte sich das internationale Umfeld mittlerweile geändert. Österreich und Italien unterzeichneten 1993 ein Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften.⁵⁸ 1994 kam es zu einer gemeinsamen Sitzung der Landesregierungen von Tirol und Südtirol, bei der die Schaffung einer „Europaregion Tirol“ angestoßen wurde.⁵⁹ 1995 gründeten Tirol,

55 Protokoll der 24. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 18. Juni 1993, Flims/Graubünden.

56 Protokoll der 25. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 17. Juni 1994, Davos/Graubünden.

57 Beschluss Fortschreibung des gemeinsamen Leitbildes, Protokoll der 25. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 17. Juni 1994, Davos/Graubünden.

58 *Gehler*, Tirol 408.

59 *Südtiroler Landesregierung*, Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut (2021) 47.

Südtirol und Trentino eine gemeinsame Vertretung in Brüssel.⁶⁰ Während die Kooperation zwischen diesen drei Ländern damit stetig gestärkt wurde, fürchteten manche ARGE ALP-Mitgliedsländer, dass sich die Zusammenarbeit nun in die Europaregion verlagern könnte. Auch historischer Revisionismus wurde von italienischer Seite befürchtet. 1996 betonte der Präsident der Lombardei, dass die Funktionen der Europaregionen geklärt und die gegenseitige Information sichergestellt werden müssten.⁶¹

Die ARGE ALP widmete sich vor diesem Hintergrund der inhaltlichen Schwerpunktsetzung. 1996 beschloss die Regierungschefkonferenz ein überarbeitetes „Gemeinsames Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes 1996“,⁶² das den Fokus auf jene Bereiche legte, die die ARGE ALP im Vergleich mit anderen grenzüberschreitenden Kooperationen am besten wahrnehmen kann. Das Leitbild definierte 13 Grundsätze und Leitziele und hat bis heute Gültigkeit. Thematisch stehen die Erhaltung des natürlichen Erbes, die Erhaltung und Weiterentwicklung des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt sowie die Stärkung der Wirtschaftskraft unter gleichzeitiger Beachtung einer nachhaltigen Entwicklung und der Einbeziehung möglichst großer Bevölkerungskreise im Vordergrund. Auf der institutionellen Ebene soll die Eigenständigkeit des Alpenraumes und seiner Teilgebiete wahrgenommen und gestärkt werden. Innerhalb und außerhalb der ARGE ALP, in der Öffentlichkeit und auf überregionaler sowie europäischer Ebene, sollen Verständnis und Problembewusstsein für die Besonderheiten des Alpenraumes geweckt werden. Grenzüberschreitende Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sollen zudem gefördert werden.

Um die Tätigkeit der ARGE ALP auf die Umsetzung des Leitbildes zu fokussieren und die Außenwirkung zu verstärken, wurde eine Organisationsreform umgesetzt. Die bestehenden Kommissionen, ständigen Untergruppen und Arbeitsgruppen wurden durch vier Kommissionen ersetzt, die sich den Themenbereichen Verkehr, Landwirtschaft/Umwelt, Kultur/Gesellschaft und Wirtschaft widmeten. Innerhalb der Kommissionen sollte das Arbeiten nun projektorientiert erfolgen. Auch die

60 Gehler, Tirol 410 ff; Staudigl, Wie europafähig ist Tirol? Die europapolitischen Strategien eines Landes, in: Eppler/Maurer (Hg), Europapolitische Koordination in Österreich (2019) 69 ff.

61 Eröffnungsrede von *Roberto Formigoni*, Präsident der Region Lombardei, Protokoll der 27. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 28. Juni 1996, Mailand/Lombardei.

62 Gemeinsames Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes 1996, abrufbar unter <<https://www.argealp.org/de/arge-alp/leitbild>>.

Aufgaben des Leitungsausschusses wurden erweitert. So sollte er die Beziehungen zu europäischen Institutionen und die Interessenvertretung in der EU, im Europarat und in anderen europäischen Institutionen wahrnehmen. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wurde eine eigene Arbeitsgruppe der Pressestellen der Länder geschaffen, um die Information über die ARGE ALP zu befördern.⁶³

1999 forderte der Tessiner Vorsitz einmal mehr, dass die ARGE ALP politischer werden müsse. Politische Inhalte müssten stärker betont werden.⁶⁴ In der Resolution „Politische Perspektiven und Strategien der ARGE ALP im europäischen Integrationsprozess“⁶⁵ legte die ARGE ALP ihre Position im europäischen Integrationsprozess dar. Die ARGE ALP sollte ihre Anliegen direkt sowie vermittelt über die nationalstaatliche Ebene in die EU einbringen und ihre Aktivitäten eng mit den Europapolitiken der Mitgliedsländer und den Regionalbüros in Brüssel vernetzen. Ziel war es, die ARGE ALP als Sprachrohr der Alpenregionen auf europäischer Ebene und als regionaler Integrationsmotor im Zentralalpenraum zu positionieren. Zur Stärkung der ARGE ALP im europäischen Rahmen verpflichtete man sich zur Festlegung eines jährlichen politischen Leitthemas, das in Beschlüssen, Projekten sowie medial präsent sein sollte. Die ARGE ALP sprach sich zudem dafür aus, die Berggebietspolitik der Alpenkonvention und des Europarates mit eigener Expertise mitzugestalten. Schließlich wollte man Möglichkeiten der Kofinanzierung mit EU-Mitteln nützen und das Recht zur finanziellen Abwicklung grenzüberschreitender Projekte im Rahmen von INTERREG erhalten. Die ARGE ALP-Regionen folgten damit dem in der Theorie der Multi-Level-Governance⁶⁶ beschriebenen Ansatz, multiple Einflusskanäle auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene aufzubauen, um die Politik der EU und anderer zwischenstaatlicher Organisationen im eigenen Sinne zu beeinflussen.

Ende der 1990er-Jahre wurde die INTERREG-Förderung der EU auf größere territoriale Räume ausgeweitet. Mit der Schaffung des

63 Beschluss zur Organisationsreform, Protokoll der 27. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 28. Juni 1996, Mailand/Lombardei.

64 Eröffnungsrede des Vorsitzenden der ARGE ALP und Präsidenten des Staatsrates des Kantons Tessin *Marco Borradori*, Protokoll der 30. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 25. Juni 1999, Lugano/Tessin.

65 Resolution Politische Perspektiven und Strategien der ARGE ALP im europäischen Integrationsprozess, 30. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 25. Juni 1999, Lugano/Tessin.

66 *Marks*, Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: Cafruny/Rosenthal (Hg), *The State of the European Community* (1993) 391; *Hooghe/Marks*, Multi-level Governance and European Integration (2001).

INTERREG-Alpenraumprogrammes wurde der Alpenraum zum relevanten Rahmen für EU-Fördermittel. Die ARGE ALP begrüßte die Einrichtung des Alpenraumprogrammes im Jahr 2000 und regte eine enge Abstimmung mit der ARGE ALP und ihren Anliegen an.⁶⁷ Die Geschäftsstelle wirkte ab 2001 im Begleitausschuss mit.⁶⁸

2000 sprach sich die ARGE ALP vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um eine europäische Verfassung für einen klaren Kompetenzkatalog zur Abgrenzung der Zuständigkeiten auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips aus.⁶⁹ Dabei wurde immer deutlicher, dass die Schweizer Kantone sich nicht im selben Maße einbringen konnten wie die EU-Mitgliedsländer. Die Schweizer Kantone enthielten sich der Stimme, da sie sich nicht zu EU-internen Fragestellungen äußern wollten, erklärten aber, ihre Haltung klären zu wollen, um die wirksame Interessenvertretung der ARGE ALP auf europäischer Ebene nicht zu gefährden.⁷⁰ Im Beschluss „Mitwirkung der Schweizer Mitglieder bei EU-internen Fragestellungen im Rahmen der Tätigkeit der ARGE ALP“⁷¹ und in den Leitlinien für das Verhalten der Schweizer Mitglieder in der ARGE ALP bei EU-internen Fragestellungen erklärten die Schweizer Kantone unter Vorsitz von St.Gallen 2001, dass die ARGE ALP eine wichtige Bedeutung als eine der wenigen Organisationen, die den Schweizer Kantonen eine Mitgestaltung in integrationspolitischen Fragen erlaubt, hat. Sie sicherten den Partnerregionen zu, am Meinungsbildungsprozess auch zu EU-internen Fragen mitzuwirken, sofern diese direkt den Alpenraum betreffen. In allen übrigen europapolitischen Fragen wollten sie eine Mitwirkung im Einzelfall prüfen. Stellungnahmen sollten im Sinne einer informellen Meinungsäußerung erfolgen und den Charakter einer politischen Unterstützung der EU-Partner in der ARGE ALP haben. Die ARGE ALP wiederum bekannte sich dazu, den bilateralen Weg der Annäherung der Schweiz an die EU zu unterstützen.

67 Protokoll der 31. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 16. Juni 2000, Locarno/Tessin.

68 Protokoll der 32. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 22. Juni 2001, St.Gallen.

69 Resolution der Regierungschefs der ARGE ALP zur Erweiterung der Europäischen Union, 31. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 16. Juni 2000, Locarno/Tessin.

70 Beschluss Mitwirkung der Schweizer Mitglieder bei EU-internen Fragestellungen im Rahmen der Tätigkeit der ARGE ALP, 32. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 22. Juni 2001, St.Gallen.

71 Beschluss Mitwirkung der Schweizer Mitglieder bei EU-internen Fragestellungen im Rahmen der Tätigkeit der ARGE ALP, 32. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 22. Juni 2001, St.Gallen.

Während die EU über einen europäischen Verfassungsvertrag diskutierte, versuchten die Regionen, ihre Mitsprache zu sichern. Im März 2002 forderten die Präsidenten der europäischen interregionalen Organisationen in Linz, darunter auch die ARGE ALP, eine stärkere Rolle der Regionen bei den Diskussionen um die Zukunft Europas und die Einbindung in den Konvent zur Zukunft Europas.⁷² Im selben Jahr beschlossen die Regierungschefs der ARGE ALP eine Resolution zur Zukunft Europas, in der sie die Einbeziehung der regionalen Ebene in das gemeinschaftsrechtliche Subsidiaritätsprinzip, eine klare Abgrenzung der Kompetenzen und wirksame Mechanismen, damit das Subsidiaritätsprinzip und die Kompetenzordnung eingehalten werden, forderten. Daneben regten sie die Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen zu einem echten europäischen Organ mit Klagerecht und suspensivem Vetorecht an.⁷³ Im Jahr 2003 bekräftigten sie diese Anregungen.⁷⁴ Zugleich forderten die Regierungschefs bei der Umsetzung der Alpenkonvention die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ein und versprachen, sich weiterhin aktiv einzubringen.⁷⁵

Konkrete Themen, mit denen sich die ARGE ALP in ihrer dritten Entwicklungsphase beschäftigte, bezogen sich ebenfalls immer mehr auf die europäische Ebene. Die Länder sprachen sich gegen hochrangige Straßenverkehrsachsen (1995) und für die Förderung der Schieneninfrastruktur (1998) aus, reagierten auf die europäische Verkehrspolitik (2000, 2003, 2004) und forderten eine stärkere Berücksichtigung der Berglandwirtschaft in der Europäischen Agrarpolitik und EU-Strukturpolitik (1996, 1998, 2003, 2004) sowie autonome Gestaltungsspielräume bei der Sicherung der Daseinsvorsorge (2004).

Die dritte Entwicklungsphase der ARGE ALP endete mit dem ersten Austritt: Baden-Württemberg trat 2004 aus, um sich auf eigene Kernkompetenzen und Kernanliegen als Alpenvorland zu konzentrieren.⁷⁶ Die Einrichtung vielfältiger direkter Einflusskanäle auf europäischer

72 Versammlung der Regionen Europas, Linzer Erklärung, 21. März 2002, Linz.

73 Resolution der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer zur Zukunft Europas, 28. Juni 2002, Bad Ragaz/St.Gallen. Zur Entwicklung des Ausschusses der Regionen siehe *Staudigl/Bürger, Die österreichische Delegation im Ausschuss der Regionen der EU*, in: Rosner/Bußjäger (Hg), *Im Dienste der Länder - im Interesse des Gesamtstaates* (2011) 205 ff.

74 Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zur Regierungskonferenz 2004, 27. Juni 2003, Innsbruck/Tirol.

75 Gemeinsame Stellungnahme der Mitgliedsländer der ARGE ALP zur Umsetzung der Alpenkonvention, 27. Juni 2003, Innsbruck/Tirol.

76 Protokoll der 35. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 25. Juni 2004, Alpbach/Tirol.

Ebene änderte die Bedeutung der interregionalen Arbeitsgemeinschaft. Der Vorsitzende, der Präsident der Autonomen Provinz Trient, forderte einmal mehr, dass die ARGE ALP politisch stärker werden und sich mehr in Europa einbringen sowie Einfluss auf europäischer Ebene erlangen müsse.⁷⁷ Die ARGE ALP hatte die europäische Ebene als wichtige Einflussosphäre erkannt; der eigene Einfluss wurde allerdings noch als unzureichend beurteilt. Diese Wahrnehmung führte nicht nur zu einer weitgehenden Professionalisierung der Arbeit der ARGE ALP im nächsten Jahrzehnt, sondern mit der EU-Alpenraumstrategie (EUSALP) auch zur Schaffung einer neuen Alpenraumorganisation, die die Abgrenzung der Länder gegenüber den Staaten und der EU endgültig aufgab.

V. Berge nach Brüssel versetzen: 2005–2015

Im Jahr 2005 erfolgte erneut eine Reorganisation. Die ARGE ALP sollte effektives Lobbying betreiben. Der Schwerpunkt sollte statt auf viele kleine auf wichtige, alpenspezifische Projekte gelegt werden. Die Kommunikation nach außen sollte verstärkt werden. Die permanenten Kommissionen wurden durch Projektgruppen ersetzt, die sich wenigen, aber politisch bedeutsamen Projekten widmen sollten. Die laufende Koordination der Pressestellen und die Vernetzung der Europareferenten sollten die politische Durchschlagskraft ebenso erhöhen wie die Schaffung eines Dreierpräsidiums und die Verkürzung des Vorsitzes von zwei Jahren auf ein Jahr.⁷⁸

Wie wichtig die EU mittlerweile für die konkrete Politikgestaltung der Regionen geworden war, lassen die verabschiedeten Resolutionen der ARGE ALP erkennen. Die ARGE ALP verabschiedete Beschlüsse zu neuen europäischen Rechtsinstrumenten und Programmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (2005, 2007), zur Berücksichtigung der Berggebiete in der Beihilfenpolitik der EU (2005) und widmete sich EU-Vorschriften für Straßenbenutzungsgebühren für Nutzfahrzeuge (2005, 2006), der EU-Energiestrategie bzw. dem Energiepaket (2006, 2007) und EU-Vorschlägen zu Dienstleistungen (2006, 2007). Stets im Vordergrund stand dabei die Forderung, den Besonderheiten des Alpenraumes Rechnung zu tragen und den Gestaltungsspielraum der Länder

77 Ausblick auf den ARGE ALP-Vorsitz der Autonomen Provinz Trient 2004 bis 2006, Beitrag von Präsident *Lorenzo Dellai*, Protokoll der 35. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 25. Juni 2004, Alpbach/Tirol.

78 Protokoll der 36. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 24. Juni 2005, Trient/Autonome Provinz Trient.

zu wahren. Ein Blick auf die Resolutionen, die die ARGE ALP zwischen 2000 und 2021 verabschiedete (*Tabelle 1*), zeigt, dass Beschlüsse, die explizit die EU sowie die EU-Regionalpolitik zum Thema haben, mit zehn Resolutionen auf Platz drei rangieren. Nur in den Bereichen Verkehr und Daseinsvorsorge wurden noch mehr Resolutionen gefasst. Auch die Resolutionen in diesen beiden Themenbereichen richten sich allerdings seit den 2000er-Jahren vermehrt an die europäische Ebene und greifen europäische Politikprozesse auf.

Tabelle 1: Resolutionen der ARGE ALP 2000–2021

Thema	Anzahl
Verkehr	13
Daseinsvorsorge im ländlichen Raum/im Alpenraum	12
EU und EU-Regionalpolitik	10
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum	6
Energie	4
Landwirtschaft, Natur und Umwelt	4
Katastrophen- und Klimaschutz	3
Kultur und Gesellschaft	3
Sport und Tourismus	2
Gesundheit	2
Wirtschaft	1
Migration	1

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Protokolle der ARGE ALP-Regierungschefkonferenzen.

Im Jahr 2008 sprach sich der Ausschuss der Regionen für ein eigenes Grünbuch zu einer europäischen Bergpolitik aus, um Berggebiete verstärkt in EU-Politiken zu berücksichtigen.⁷⁹ Die Regierungschefs der ARGE ALP unterstützten diesen Vorschlag und ersuchten die Europäische Kommission, in einem Grünbuch Vorschläge zur Zukunft der europäischen Politik zugunsten der Berggebiete als Voraussetzung für eine europäische Berggebietsstrategie vorzulegen. Diese sollte von der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften getragen werden.⁸⁰

79 *Ausschuss der Regionen*, Initiativstellungnahme des Ausschusses der Regionen für ein Grünbuch: „Hin zu einer europäischen ‚Bergpolitik‘ – Eine europäische Vision für die Berggebiete“, ABI EU 2008 C 257/07.

80 Protokoll der 39. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 20. Juni 2008, Prien am Chiemsee/Bayern.

Die Forderungen nach einer eigenen Berggebietspolitik der EU entstanden vor dem Hintergrund einer immer komplexeren und größeren EU, die der Vielfalt in der Einheit durch ein vermehrtes Augenmerk auf Kohäsionspolitik und die spezifischen Bedürfnisse territorialer Räume Ausdruck verlieh.⁸¹ Im Jahr 2008 wurde die erste makroregionale Strategie für ein Teilgebiet der EU, die Strategie für den Ostseeraum,⁸² erarbeitet. Die Alpenländer verfolgten diese Entwicklung mit großem Interesse, sahen sie darin doch eine Chance, die Besonderheiten des Alpenraumes auf die europäische Ebene zu heben. Die Abgrenzung war bereits seit den 1990er-Jahren dem Wunsch gewichen, als Alpenraum aktiver Teil der EU-Politik zu werden. Zur gleichen Zeit sank die Relevanz anderer interregionaler Gremien. Ab 2008 nahmen keine Vertreter anderer Regionalorganisationen mehr an den Sitzungen der ARGE ALP-Regierungschefs teil. Nur die Alpenkonvention blieb als Beobachterin vertreten. Während sich die COTRAO zu einer rein französisch-italienischen Euroregion ohne Schweizer Kantone entwickelte, befand sich die ARGE Alpen-Adria in einer Umstrukturierungs- und Nachdenkphase. Die Dynamik der interregionalen Arbeitsgemeinschaften hatte sich abgeschwächt.

Im Jahr 2010 wies der Tiroler Landeshauptmann *Günther Platter* auf das große Potenzial hin, das in einer künftigen Makroregion Alpen liegen könnte. Es gelte, offensiv tätig zu werden, sich zu positionieren und die Chance, die sich seitens der EU durch das Thema Makroregionen für den Alpenraum aufgetan hat, zu nützen.⁸³ Die ARGE ALP wurde initiativ tätig: 2010 forderten sechs Mitgliedsländer der ARGE ALP – Bayern, Tirol und Vorarlberg, Südtirol und das Trentino sowie Graubünden – gemeinsam mit der Schweizer Bundesregierung eine eigene Strategie für den Alpenraum.⁸⁴ In der Folge bildeten die Länder gemeinsam mit den französischen Regionen Auvergne-Rhône-Alpes und Provence-Alpes-

81 *Faludi*, Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis Paper about the History of the Concept and Policy Background to Territorial Cohesion (2009).

82 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM(2009) 248/3.

83 Protokoll der 41. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 18. Juni 2010, Eppan/ Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

84 Gemeinsame Erklärung anlässlich des Regionen-Gipfels zur Alpenstrategie am 12.03.2010 in Mittenwald, Bayern (2010).

Côte d'Azur einen Redaktionsausschuss,⁸⁵ der ein gemeinsames Papier erarbeitete.

Im Jahr 2011 ersuchte die ARGE ALP die Europäische Kommission sowie die Mitgliedstaaten und die Regionen im Alpenraum, die Bemühungen um eine eigene makroregionale Strategie zu unterstützen.⁸⁶ Da eine makroregionale Strategie nur von den Staaten im Europäischen Rat angestoßen werden kann und die Europäische Kommission die Ausarbeitung übernehmen muss, benötigten die Regionen die Unterstützung ihrer nationalen Regierungen und der europäischen Institutionen. Die Salzburger Landeshauptfrau *Gabriele Burgstaller* betonte, dass der Zusammenhalt der Berggebiete notwendig sei, „um nicht durch europäische und internationale Entwicklungen überrollt zu werden“, und verwies damit einmal mehr auf die Motivation, als Regionen zu Akteuren im internationalen und europäischen Gefüge zu werden. Die Alpengebiete müssten bei der Budgeterstellung, Gesetzgebung und Entscheidungsfindung in der EU berücksichtigt werden.⁸⁷

Das Papier des Redaktionsausschusses⁸⁸ skizzierte den Inhalt einer künftigen Strategie und wurde zusammen mit der politischen Forderung nach einer makroregionalen Strategie⁸⁹ im Jahr 2012 von 26 Regionen verabschiedet. Die ARGE ALP-Regierungschefkonferenz bekräftigte das Initiativpapier. Der Tiroler Landeshauptmann wies darauf hin, dass seit den 1990er-Jahren nicht mehr die Abwehr der Einflussnahme der Nationalstaaten und der Ausbau der autonomen regionalen Handlungsspielräume im Vordergrund stünden, sondern vielmehr das Bestreben, gemeinsame Positionen zwischen den Alpenländern abzustimmen, um sie in weiterer Folge auf europäischer Ebene gemeinsam zu vertreten. Die Lombardei trat, nachdem sie 2011 aus der ARGE ALP ausgetreten war, der positiven Dynamik auf europäischer Ebene folgend, 2012 wie-

85 Im Redaktionsausschuss waren Bayern, Tirol, Südtirol, Lombardei, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur sowie Graubünden vertreten. Sie vertraten die alpinen Regionen innerhalb ihrer jeweiligen Nationalstaaten.

86 Resolution zu einer „Makroregion Alpenraum“, 42. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 1. Juli 2011, Zell am See/Salzburg.

87 Protokoll der 42. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 1. Juli 2011, Zell am See/Salzburg.

88 Konferenz der Alpenregionen, Makroregionale Strategie für den Alpenraum. Initiativpapier der Alpenregionen, Bad Ragaz (2012).

89 Konferenz der Alpenregionen, Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum, Beschluss vom 29. Juni 2012, Bad Ragaz (2012).

der der ARGE ALP bei und wirkte gemeinsam mit Bayern, Tirol und Südtirol auf die rasche Ausarbeitung einer makroregionalen Strategie hin.⁹⁰

Nachdem die nationalstaatlichen Regierungen von der Idee einer Alpenraumstrategie überzeugt werden konnten, erarbeiteten die Regionen und nationalen Regierungen 2013 ein gemeinsames Dokument.⁹¹ Erstmals hatten sich die regionale und die nationalstaatliche Ebene damit auf Augenhöhe auf gemeinsame Ziele und Themen für den Alpenraum geeinigt. Die ARGE ALP äußerte sich 2013⁹² und 2014⁹³ mit Resolutionen unterstützend zur Schaffung einer EU-Alpenraumstrategie (EUSALP) und brachte eigene inhaltliche Ideen ein. Der Europäische Rat beauftragte schließlich im Dezember 2013 die Europäische Kommission, eine Strategie auszuarbeiten.⁹⁴ Die Europäische Kommission legte im Juni 2015 das Strategiedokument⁹⁵ und einen Aktionsplan⁹⁶ vor, die auf der Grundlage der Beiträge der Staaten und Regionen erarbeitet worden waren. Der Entwicklungsprozess der Dokumente wurde von einem Lenkungsausschuss begleitet, dem Vertreter der nationalen und regionalen Ebene sowie die Europäische Kommission angehörten.

Die Umsetzung wurde im Januar 2016 eingeleitet. Die drei Gremien, die zur Umsetzung der makroregionalen Strategie eingerichtet wurden, sind ein Beispiel für die mitentscheidende Rolle der Länder.⁹⁷ Die politischen Vertreter der Regionen und der Nationalstaaten beschließen in der Generalversammlung die Leitlinien für die Zusammenarbeit. Der Exekutivausschuss ist für die Koordination zuständig und begleitet den Umsetzungsprozess. Sieben nationale Delegationen, bestehend aus

90 Protokoll der 43. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 29. Juni 2012, Bad Ragaz/St.Gallen.

91 Staaten und Regionen der Alpenregion, Intervention Document for the Implementation of a European Union Strategy for the Alpine Region, Grenoble (2013).

92 Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP für eine Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum, 44. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 28. Juni 2013, Galtür/Tirol.

93 Resolution betreffend die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP), 45. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 27. Juni 2014, Trient/Autonome Provinz Trient.

94 *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen, Tagung vom 19./20. Dezember 2013 (2013).

95 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, COM(2015) 366 final (2015).

96 *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Alpine Region, Action Plan, COM(2015) 366 final (2015).

97 Ebenda, 47 ff.

nationalen und – im Fall von Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz – regionalen Vertretern, treffen die operativen Entscheidungen. Die nationale und die regionale Ebene stimmen sich in jedem Nationalstaat ab, um eine abgestimmte, gemeinsame Position zu formulieren. Die Europäische Kommission fungiert als Unterstützer und Vermittler in den Leitungsgremien. Die konkrete Umsetzung erfolgt in neun Aktionsgruppen. ARGE ALP-Mitglieder bilden die Mehrheit der im Exekutivausschuss direkt vertretenen Regionen und sind in sechs von neun Aktionsgruppen als Aktionsgruppenleiter aktiv.

Während einzelne Regionen bei allen makroregionalen Strategien eine wichtige Rolle spielen, ist die makroregionale Strategie im Alpenraum die einzige, die von Regionen aus fünf verschiedenen Staaten initiiert und vorangetrieben wurde und sich immer noch auf sie stützt. Das frühzeitige und proaktive Engagement, die Gestaltung des Prozesses durch Dokumente und Lobbying-Strategien, die mitentscheidende Rolle der Regionen in allen Gremien und die Übernahme vieler wichtiger Positionen verleihen den Regionen eine starke Agenda-Setting-Macht. Ihre proaktive Beteiligung ermöglichte es ihnen, alle Schritte der makroregionalen Integration zu beeinflussen. Der Anstoß und das wesentliche Engagement für die EUSALP kam von jenen Regionen, die sich bereits in der ARGE ALP seit vielen Jahren grenzüberschreitend abstimmen.⁹⁸ Sie konnten sich dabei auf Erfahrungen, Kompetenzen und ihr Netzwerk stützen, die sie auch im Rahmen der ARGE ALP aufgebaut hatten. Alpenpolitik war damit endgültig auf europäischer Ebene angekommen; die Regionen waren nicht mehr nur dabei, sondern mittedrin.

VI. Stärkung und Schwerpunktsetzung: 2016–2022

Das Verhältnis zwischen der ARGE ALP und der EUSALP warf neue Fragen auf, existierten doch nun beide Gremien nebeneinander. Erneut musste die ARGE ALP ihre Position im internationalen Kontext definieren.⁹⁹ 2017 wurde beschlossen, dass die ARGE ALP keinen formellen Be-

98 Siehe auch *Plangger*, *Moving Mountains to Brussels: How regions act within, shape and benefit from the EU macro-regional strategy for the Alpine region (EUSALP)*, Dissertation (2018); *Plangger*, *Building something beautiful with stones: how regions adapt to, shape and transform the EU opportunity structure*, *Regional & Federal Studies* 28/1 (2018).

99 Siehe auch *Plangger*, *Die Europaregion und andere regionale Kooperationsformen wie ARGE ALP und EUSALP*, in: Bußjäger (Hg), *Verwaltungskooperation in der Europaregion: Potenziale ohne Grenzen?* (2019) 105 ff.

obachterstatus in den Gremien der EUSALP anstrebt. Vielmehr wollte man auf der Basis bestehender inhaltlicher, organisatorischer und personeller Querverbindungen als Impulsgeber wirken. Eine Abstimmung sollte vor allem über die Berichterstattung über die EUSALP im Leitungsausschuss und in der Regierungschefkonferenz erfolgen.¹⁰⁰

Ein Blick auf die Projekte, die die ARGE ALP seit der Ersetzung der permanenten Fachkommissionen durch Projektgruppen im Jahr 2005 beschlossen hat (*Tabelle 2*), lässt ein sehr breites thematisches Spektrum erkennen. Um die ARGE ALP inhaltlich von der EUSALP abzugrenzen, wurde daher die Notwendigkeit gesehen, sich noch stärker auf wenige Schwerpunktthemen zu fokussieren.

Tabelle 2: Projekte der ARGE ALP 2005–2021

Thema	Projekte
Landwirtschaft, Natur und Umwelt (14)	<ul style="list-style-type: none"> • Next Generation Berglandwirtschaft 2030 • Fundus Agri-Cultura Alpina • Fachtagung und Produktionsschau zum Thema Kräuteraanbau in Alpenregionen • Alm-Atlas • Leitfaden für die Abfallwirtschaft auf Almhütten und Strukturen in Höhenlagen • Renaturierungsmaßnahmen • Forum für Alpine Wasserwirtschaft in Europa • Spielregeln im Spannungsfeld Wald-Wild-Lebensraum • Ökologie und Ökonomie im Schutzwald • Network Mountain Forest • Großraubtiere im Alpenraum • Alpine Kulinarik • Klimaintelligente Baumarten für die Wälder des ARGE ALP-Territoriums • Alpenhanf 360°

¹⁰⁰ ARGE ALP, Strategiepapier. Umsetzungsvorschläge zur strategischen Ausrichtung der ARGE ALP (2017).

Jugend und Bildung (9)	<ul style="list-style-type: none"> • xChange • Abschluss mit Anschluss • European Talent School • Talente fördern • Jugendliche unterwegs im Alpenraum • Wild Alps – Jugendliche erleben ihre Alpenen Schutzgebiete • Sprachlernaustausch für Schüler der sekundären Oberstufe • Jugendprojekt Respekt, Vertrauen und Zuversicht • Snow kids – Faszination Schnee und Eis & Risiko Lawine
Katastrophen- und Klimaschutz (8)	<ul style="list-style-type: none"> • AlpClimNet • Einfluss von Gletscher-Randklüften auf Felsstürze • Hydrogeologische Risiken • EVADAR • Einfluss von Permafrost auf Berg- und Felsstürze • Arge-Alp-Klimakonferenz • Zivilschutz im Vergleich – Möglichkeiten und Wege der Optimierung • Satelliten-basierte Detektion und Überwachung von hochalpinen Massenbewegungen mit InSAR
Sport und Tourismus (8)	<ul style="list-style-type: none"> • ARGE ALP Sport • Best Practice in alpinen Schigebieten • Gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Fahrradtourismus • Pistenrettung im Alpenraum • Pistensicherheit • Die besten 5 • Ski-Ability • Heilkraft der Alpen
Kultur und Gesellschaft (6)	<ul style="list-style-type: none"> • Kunstausstellung: ALPENLANDSCHAFT – Sehnsuchtsort & Bühne • Dialekte im Alpenraum • Brain Drain in den ARGE ALP Ländern • Miteinander der Generationen • Kulinarisches Erbe, Ketten und Landschaften der Nahrungsmittelproduktion. Lebendiges Erbe der Alpenregionen • Smart Working in der öffentlichen Verwaltung – Erfahrungen, Hausforderungen und Chancen

Raumordnung und Bau (6)	<ul style="list-style-type: none"> • Die Erschließung ländlicher Siedlungsbereiche im Alpenraum • Potenzialarme Räume • Geodatenverbund der ARGE ALP Regionen • Alpenweiter Boden- & Landschaftsplanungslehrgang für Gemeinden & Regionen • Wir bauen's ein! – Sekundärbaustoffe in den ARGE ALP Regionen (IFAT 2022) • Internationale Summer Academy Alpines Bauen und Siedlungsentwicklung
Migration (5)	<ul style="list-style-type: none"> • Tradition-Vielfalt-Wandel • Integration durch Bürgerschaftliches Engagement • Arbeit und Wirtschaft mit Zugewanderten im Alpenraum • Miteinander Zukunft • Migration und Tourismus von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Ersten Weltkriegs
Universitäten und Archive (4)	<ul style="list-style-type: none"> • Fachliches Austauschprogramm für Archivare • Archives Online • Digitale Unterlagen in den Archiven des Alpenraums • Online Campus Alpenraum
Energie (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Energieeffizienz in KMU • Energieeffizienz und Klimaschutz im Alpenraum • AlpHouse
Verkehr (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Konferenz: Green Corridor entlang der TEN-Achsen im ARGE ALP-Raum • Konferenz zu den TEN • Alternative Treibstoffe im Alpenraum
Gesundheit (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Nutzung der natürlichen Ressourcen im Alpenraum für die Verbesserung allergischer Atemwegserkrankungen – NURA • Neurorehabilitation • Austausch von Best-Practices in der Behördenkommunikation zum Thema Covid-19-Pandemie
Daseinsvorsorge im ländlichen Raum (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzungskonzepte zur Stärkung der Nahversorgung in ländlichen Gemeinden • Tagung: IKT „Informationsgesellschaft und Infrastrukturpolitik“
EUSALP (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Buch für die EUSALP
ARGE ALP (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Festschrift 50 Jahre ARGE ALP 1972–2022

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Protokolle der ARGE ALP-Regierungskonferenzen.

Um die ARGE ALP in einem Umfeld, in dem die Alpenkonvention, die EUSALP und das EU-Alpenraumprogramm Ziele und Schwerpunkte für den Alpenraum definieren und verfolgen, klarer zu positionieren, sahen die Regierungschefs die Notwendigkeit, sich auf einige wenige Schwerpunkte zu konzentrieren, die sich in den Beschlüssen und Projekten niederschlagen sollten. Im Jahr 2017 beschlossen die Regierungschefs der ARGE ALP daher auf Initiative des Landes Vorarlberg prioritäre Leitthemen für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren, die die Schwerpunktsetzung in den Statuten, im Leitbild sowie in den Arbeitsprogrammen der jeweiligen Vorsitzländer ergänzen sollten. Die drei Leitthemen Klimawandel, Migration/Integration und Mobilität und Konnektivität wurden festgelegt und um die Themenfelder Sicherheit, Jugend und Wasserkraft ergänzt.¹⁰¹

2019 wurden weitere Weichenstellungen zur Stärkung der ARGE ALP vorgenommen. Unter Vorsitz des Landes Südtirol wurde eine neue, nach modernen Kriterien gestaltete Website präsentiert. Resolutionen widmeten sich dem ländlichen Raum,¹⁰² der Vermeidung und Verlagerung von Verkehr durch Kostenwahrheit und vor allem der Stärkung der ARGE ALP. Diese müsse noch schlagkräftiger werden, indem die seit 1995 existierende Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino bei der EU in Brüssel in Zusammenarbeit mit den anderen Büros der ARGE ALP-Länder die Vertretung der Interessen der ARGE ALP bei den Institutionen der EU übernehmen sollte. Zum ersten Mal in fast fünfzig Jahren wurde zudem beschlossen, dass ein eigener Mitarbeiter bzw. eine eigene Mitarbeiterin in der Geschäftsstelle sich ausschließlich um die Belange der ARGE ALP kümmern und damit die Kontinuität und Schlagkraft stärken soll.¹⁰³ Der Leitungsausschuss beschloss eine stärkere, themenorientierte Zusammenarbeit im Präsidium, die durch politische Arbeitssitzungen und eine regelmäßige Abstimmung auf Beamtenebene erfolgt. Der politische Austausch wird zudem durch die Einrichtung eines Kamingespraches am Vorabend der Regierungschefkonferenz zu einem spezifischen Thema gefördert.

2020 wurde die Kooperation in der ARGE ALP auf eine Probe gestellt: Die Covid-19-Pandemie brachte den direkten persönlichen grenzüber-

101 Protokoll der 48. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 30. Juni 2017, Lautrach/Bayern. Zwischen 2017 und 2020 wurden sechs Projekte und vier Resolutionen beschlossen, die die drei Leitthemen in den Mittelpunkt stellten.

102 Die Anliegen dieser Resolution fanden Eingang in die Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine langfristige Strategie für die ländlichen Gebiete der EU“, KOM(2021) 345 vom 30.6.2021.

103 Beschluss zur Stärkung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, 50. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 5. Juli 2019, Toblach/Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

schreitenden Austausch zum Erliegen. Die Regierungschefs widmeten sich folglich auch der Kooperation zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie.¹⁰⁴ Die Geschäftsstelle stieß, dem Auftrag der Mitgliedsländer entsprechend, einen Strategieprozess an, um neue Schwerpunktthemen für die nächsten drei Jahre zu definieren.

2021 beschlossen die Regierungschefs nach Ablauf einer ersten dreijährigen Periode, in der drei Leitthemen in den Mittelpunkt gestellt wurden, drei neue Schwerpunktthemen für die kommenden Jahre: Umweltschutz, Anpassung an den Klimawandel und Naturgefahrenmanagement; Wirtschaft im Alpenraum, mit besonderem Fokus auf technische Innovation und Digitalisierung, nachhaltigen Tourismus und Berglandwirtschaft; sowie Jugend, Bildung und Sport. Daneben sollte das Querschnittsthema Forschung und Innovation verstärkt thematisiert werden. Um zu gewährleisten, dass die Schwerpunktthemen durch konkrete Aktivitäten umgesetzt werden, wurden zudem Umsetzungsmaßnahmen beschlossen. Eine stärkere Rolle des Leitungsausschusses bei der Genehmigung und Bewertung von Projekten, der bessere politische Austausch durch die Nutzung vorhandener Abstimmungsformate und eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, die etwa die Social-Media-Kanäle der Mitgliedsländer nutzt, sollten die Umsetzung der Schwerpunktthemen unterstützen.¹⁰⁵

Während der jüngsten Entwicklungsphase der ARGE ALP wurden somit weitere Professionalisierungsschritte gesetzt, um die politische, strategische und praktische Relevanz der ARGE ALP zu erhalten und zu stärken. In einem Umfeld, in dem neben der Alpenkonvention und dem INTERREG-Alpenraumprogramm auch die EUSALP alpenpolitische Themen und Projekte aufgreift, steht die ARGE ALP einmal mehr vor der Herausforderung, sich zu behaupten. Wenn es ihr gelingt, ihre besonderen Stärken als unbürokratischer Verbund genuin alpiner Länder im Kernalpenraum zu nutzen und ihre Forderungen erfolgreich mit weiteren Bündnispartnern zu vertreten, wird sie auch in Zukunft ihre besondere Stellung als älteste interregionale Organisation im Alpenraum bewahren.

104 Erklärung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) zur Kooperation zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie im Alpenraum, 51. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 30. September 2020, Salzburg.

105 Protokoll der 52. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP, 26. November 2021, Chiavenna/Lombardei.

VII. Schlussfolgerungen

Die Geschichte der ARGE ALP spiegelt den historischen und politischen Kontext der jeweiligen Zeit wider. Die ARGE ALP entwickelte sich stetig weiter, trug neuen strategischen Konstellationen Rechnung und passte sich an das internationale Gefüge an. Die Abgrenzung gegenüber den Nationalstaaten und der EU wich in einem immer komplexeren und internationaleren Umfeld einer zunehmend kooperativen Haltung. Mit der fortschreitenden europäischen Integration trat die Notwendigkeit, eigene Interessen und Positionen gemeinsam mit den nationalstaatlichen Regierungen und in den europäischen Institutionen zu vertreten, in den Vordergrund. Diese kooperative Haltung gipfelte in der Initiative der ARGE ALP zur Gründung der EUSALP, die Regionen, Nationalstaaten und die EU an einem gemeinsamen Tisch versammelt, um alpenraumübergreifende Politiken und Projekte zu schaffen.

Zugleich lassen sich zahlreiche Kontinuitäten in der Geschichte der ARGE ALP identifizieren. Seit 1972 tritt die ARGE ALP für Verkehrsverbindungen im Alpenraum ein. Ab Anfang der 1990er-Jahre konzentrierte man sich dabei auf die Verlagerung von der Straße auf die Schiene. Daneben standen der Schutz der Berglandwirtschaft und der kulturellen Identität der Alpenregionen und der Einsatz für die Interessen der Berggebiete gegenüber den Nationalstaaten und, ab den 1980er-Jahren, auf europäischer Ebene im Vordergrund der Aktivitäten der ARGE ALP. In einem immer internationaleren Umfeld wuchs zudem stetig der Wunsch, sich thematisch klar zu positionieren, definierte Schwerpunkte in den Mittelpunkt der eigenen Aktivitäten zu stellen, politisch schlagkräftiger zu werden und die Öffentlichkeitswirksamkeit zu erhöhen, um sichtbar zu sein.

1972 war die ARGE ALP das erste interregionale Gremium im Alpenraum. Die ARGE ALP hat früh zu einer Internationalisierung der Regionen beigetragen, die Außenpolitik betreiben und internationale Beziehungen aufbauen konnten,¹⁰⁶ und legte damit den Grundstein für die internationale Rolle der Alpenregionen, die heute an einer Vielzahl von Organisationen und Gremien mitwirken. Im Jahr 2022 ist die ARGE ALP nicht mehr der einzige, sondern einer von mehreren politischen Kanälen, der vor allem dann nützlich ist, wenn genuin alpine Interessen angesprochen sind. Die thematischen Forderungen der ARGE ALP spiegeln sich dort wider, wo es den Regionen gelingt, ihre

106 *Staudigl*, Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozess, *Austrian Journal of Public and International Law* 46 (1993), 41 (45).

Forderungen geschlossen vorzubringen, um Entscheidungen, die den Alpenraum betreffen, zu beeinflussen.

Heute ist die ARGE ALP eine Gemeinschaft von Alpenländern, die mehr denn je international eingebettet das Ziel verfolgt, die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger im Alpenraum zu vertreten. Die ARGE ALP wird sich auch in Zukunft im europäischen Kontext dynamisch weiterentwickeln müssen und ein Spiegelbild der politischen Kräfteverhältnisse, strategischen Rahmenbedingungen und alpinen Interessenlagen bleiben. Trotz der Entstehung zahlreicher Kooperationen und Organisationen während der vergangenen fünfzig Jahre hat die ARGE ALP nie an Relevanz verloren. Ihre Beständigkeit ist bemerkenswert und lässt erwarten, dass es ihr auch in Zukunft gelingen wird, ihren Wert und ihre Funktion als einzige interregionale Organisation, die alpine Interessen in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stellt, zu behaupten.

Grenzüberschreitender Regionalismus im Alpenraum: Historische Bedingungen und Erfahrungen im 20. und 21. Jahrhundert

Der Alpenraum entwickelte sich in einem langen historischen Prozess bis ins frühe 20. Jahrhundert zu einem Grenzraum von unterschiedlich verfassten Nationalstaaten. Im Zuge der Einigungsbestrebungen zwischen den europäischen Hauptstädten setzte dagegen nach dem Zweiten Weltkrieg eine Tendenz ein, sich über die entstandenen nationalen Grenzen hinwegzusetzen. Dieser grenzüberschreitende Regionalismus in den Alpen durchlief verschiedene Stadien, wobei die Territorien von Mal zu Mal an Umfang zulegten. Die jüngeren Regionen wetteiferten jeweils in bestimmtem Maß mit den älteren. Was die Akteure mitunter als Überlagerung oder Verdrängung verstanden, lässt sich auch als Differenzierung neuer politischer Gebilde interpretieren. Zu einer Schaltstelle wurde die Tiroler Hauptstadt Innsbruck.

Die folgende Skizze zeichnet einige Linien dieser vielschichtigen Regionalbewegung nach. In drei Schritten wollen wir erörtern, wie sich die europäische und alpine Landschaft in den Jahrzehnten nach dem Krieg präsentierte, welche Stellung dem Alpenraum in verschiedenen Phasen des grenzüberschreitenden Regionalismus zukam und wie die Erfahrungen einzelner Arbeitsgemeinschaften aussahen.¹

I. Europa nach dem Krieg

Die europäischen Staaten, die den Alpenraum unter sich teilen, kämpften im Zweiten Weltkrieg in verschiedenen Lagern. Doch keiner von ihnen zählte 1945 zu den wirklichen Siegern. Entscheidend war vielmehr der Einsatz der alliierten Streitkräfte. An einigen Orten hatten die letzten Kriegsjahre große Zerstörungen hinterlassen, und überall musste man mit der Vergangenheit ins Reine kommen. Die politische Großwetterlage änderte sich rasch. Schon bald begann ein „Kalter

1 Die Literatur kann nur sehr selektiv angeführt werden; für einen historischen Überblick: *Mathieu, Die Alpen. Raum – Kultur – Geschichte* (2015).

Krieg“ zwischen dem demokratisch-kapitalistischen Westen und dem kommunistischen Osten. Im Vordergrund standen jetzt der wirtschaftliche Entwicklungswettbewerb und der Versuch, die Gespenster des Kriegs durch internationale Kooperation zu bannen. Von der Montanunion 1951 bis zur Europäischen Union 1992 entwickelte sich im Westen ein politisches System, an dem bald alle Alpenanrainerstaaten mit Ausnahme der Schweiz teilnahmen und das bis zum Austritt des Vereinigten Königreichs 2020 stets an Umfang zunahm.²

Nach dem Krieg trat auch ein neuer Regionalismus in Erscheinung. Er war ein Korrelat zur europäischen Integration, welche die Nationalstaaten relativierte und die Grenzräume vorübergehend aufwertete, um die Regionen beidseits der Zollstationen zusammenzuführen. In den zentralistischen Staaten Italien und Frankreich hatte der Regionalismus ein anderes Gesicht als in den übrigen mehr oder weniger föderal aufgebauten Staaten des Alpenraums. Die erste Phase war geprägt von regionalspezifischen Konfrontationen mit dem Nationalstaat. Die neue italienische Verfassung von 1948 gewährte mehreren alpinen Gebieten den Status von Autonomen Regionen. Das größte Konfliktpotential gab es im deutschsprachigen Südtirol. Seit das habsburgische Kronland Tirol 1919 in den Pariser Vorortverträgen am Brenner geteilt und der Süden Italien zugeschlagen worden war, wehrte sich ein großer Teil der Bevölkerung gegen den Staat. Neben der autonomistischen Südtiroler Volkspartei bildete sich ein „Befreiungsausschuss Südtirol“, der seit 1956 zu terroristischen Mitteln griff, die ihrerseits massive Reaktionen des italienischen Staats hervorriefen. Erst als Österreich als vertragliche Schutzmacht Südtirols das Problem vor die UNO brachte und die Gespräche auf allen Ebenen ausgeweitet wurden, gelang es 1972, zu einem neuen, vorteilhaften Autonomiestatut zu kommen.

Um diese Zeit wich der defensive Regionalismus einzelner Grenzgebiete gegen den Staat einem dynamischen Regionalismus, der Gebiete beidseits der nationalstaatlichen Grenzen zu neuen Einheiten verband. Gefördert wurde diese Bewegung durch den globalen Prozess der Dekolonisation, der eine politische Aufwertung der Peripherien gegenüber den Zentren brachte. Den ersten förmlichen Schritt machte Tirol. Mit Brief vom 27. Juli 1972 lud Landeshauptmann *Eduard Wallnöfer* den Präsidenten der Region Lombardei, *Piero Bassetti*, zu einem Treffen nach Mösern bei Seefeld ein. Er wollte *Bassettis* Ideen zur Regionalisierung im Alpenraum zusammen mit dem bayerischen Ministerpräsidenten *Alfons Goppel* diskutieren. Eingeladen wurden auch die Repräsentanten von

2 *Judt, Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart* (2011).

Südtirol, Salzburg, Vorarlberg und des schweizer Kantons Graubünden. Im Vordergrund standen die transalpinen Verkehrsverbindungen, die mit der zunehmenden Motorisierung der Gesellschaft rasch an Bedeutung gewannen.³ Die Voraussetzungen schienen günstig: Die Region Lombardei war eben erst durch eine politische Reform in Italien gebildet worden und wandte sich tendenziell von Rom ab. Der Freistaat Bayern betrieb seit den 1960er-Jahren im Rahmen der europäischen Integration eine informelle Außenpolitik. Außerdem entstand so eine christlich-konservative Verbindung gegenüber den mehrheitlich sozialdemokratischen Regierungen in Bonn und Wien.

Zu diesem konservativen Habitus passte die Bezeichnung „Arbeitsgemeinschaft Alpenländer“ oder ARGE ALP, die man beim Treffen vom 12./13. Oktober 1972 dem Zusammenschluss gab. Der Begriff „Region“ war damals in aller Munde für politische Gebilde unterhalb oder jenseits der existierenden Staatsstrukturen, hatte aber einen progressiven Einschlag. Der Begriff „Land“ blickte dagegen auf eine lange Geschichte zurück. Für Tirol brachte die Arbeitsgemeinschaft auch eine erneute Annäherung an Südtirol nach der schmerzhaften Trennung am Brenner. In Mösern wurden jährliche Zusammenkünfte zwischen den Regierungen der genannten und später möglicherweise weiterer Alpenländer vereinbart. Diese sollte „mit einem Mindestmaß an Institutionalisierung“ erfolgen.⁴ Die Teilnehmer scheinen sich bewusst gewesen zu sein, dass sie sich mit ihrer Außenpolitik in einer Grauzone bewegten und möglichst informell bleiben mussten. In Europa gab es zu diesem Zeitpunkt staatlich eingesetzte grenzüberschreitende Kommissionen für fest bestimmte Zwecke; selbständig an die Hand genommene Verbindungen waren dagegen selten oder inexistent. Jedenfalls wurde die ARGE ALP später oft als pionierhafte Verbindung dieser Art bezeichnet.

Im Alpenraum kam ihr zweifellos eine Vorbildfunktion zu. 1978 bildete sich in den Ostalpen die Arbeitsgemeinschaft ALPEN Adria, die neben österreichischen Ländern auch italienische Regionen und jugoslawische Teilrepubliken umfasste. Die Initiative war von der Steiermark ausgegangen. Dass sich diese nicht der ARGE ALP anschloss, wie eine Zeitlang erwogen wurde, hing unter anderem mit der Konkurrenz bei den transalpinen Autobahnen zusammen. 1982 entstand schließ-

3 Senn, Die Entstehung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer. Erinnerungen eines „Geburtshelfers“, in: ARGE ALP (Hg), Nachbarn im Herzen Europas. 20 Jahre Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (1992) 9 ff.

4 Erste Konferenz der Regierungschefs der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer, abrufbar unter <<https://www.argealp.org/de/arge-alp/regierungschefkonferenz>> (23.7.2021).

lich ein westalpiner Verband, die Communauté de Travail des Alpes Occidentales COTRAO, mit Sitz in Lausanne. Ihr gehörten französische und italienische Regionen sowie schweizerische Kantone an. Diese Arbeitsgemeinschaft beruhte auf einem Verständigungsprotokoll der drei beteiligten Nationalstaaten, hatte also eine andere Rechtsgrundlage als die zentral- und ostalpinen Gemeinschaften.⁵

II. Welche Stellung für den Alpenraum?

Bei der Gründung der ARGE ALP in Mösern 1972 sprachen die versammelten Regionalpolitiker laut Ergebnisprotokoll auch über „Umweltschutz“. Der Begriff war damals neu und begann den traditionellen, enger gedachten „Naturschutz“ zu ergänzen und zu überlagern. In der Agenda der Regierungschefs bildete die Verkehrsförderung durch Bau neuer transalpiner Infrastrukturen jedoch das Hauptproblem. Als der Umweltschutz in den 1980er-Jahren eine große Schubkraft entwickelte, entstand hier ein zentraler Konfliktpunkt. Sehr direkt spürbar wurde er in Tirol, wo die offizielle Nachkriegsparole „Verkehr ist Leben“ lautete. Mit der dramatischen Zunahme des Straßenverkehrs über den Brenner wendete sich das Blatt. Bürgerinitiativen machten seit 1985 deutlich, dass die Lärm- und Luftbelastung jetzt genau die umgekehrte Parole nahelegte. Es kam zu spektakulären Straßenblockaden, Publikationen trugen Titel wie „Tatort Brenner“ oder „Jetzt hilft nur noch Notwehr“.⁶

Während die Regionalpolitiker noch einen Weg zwischen diesen Positionen suchten, machte sich die „ökologische Wende“ im Alpenraum auf eine unerwartete Weise bemerkbar. Anfangs 1989 erklärte der deutsche Umweltminister *Klaus Töpfer* vor der Presse, er werde die Kollegen aus allen Anrainerstaaten kurzfristig zu einer Alpenkonferenz einladen, um die dringenden Probleme anzusprechen. Am 7. November 1991 unterzeichneten die Umweltminister in einer zweiten Konferenz das Rahmenabkommen für ein mittlerweile vorbereitetes internationales Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention). In der Präambel hieß es, die Alpen seien „einer der größten zusammenhängenden Naturräume Europas“ und ein sehr vielfältiger, von zahlreichen Völkern und Ländern beanspruchter „Lebens-, Wirtschafts-,

5 *Ableitinger*, Die Arge Alpen-Adria in der Zeit ihrer Gründung 1974–1978 (nach steirischen Quellen), *Geschichte der Alpen* 10 (2005), 147 ff; *Schmitt-Egner*, Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen: Akteure und Netzwerke des Transnationalen Regionalismus von A bis Z (2000) 213 ff.

6 *Huss/Sickinger*, Transit-Saga. Bürgerwiderstand am „Auspuff Europas“ (1993).

Kultur- und Erholungsraum“. Angesichts seiner ständig wachsenden Beanspruchung und Gefährdung müssten die wirtschaftlichen Interessen aber „mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden“.⁷

Die Alpenkonvention war das erste internationale Abkommen, das ein Gebirgsmassiv integral unter Schutz stellen wollte und erhielt während einiger Jahre viel Aufmerksamkeit. Der Anstoß kam nicht von staatlichen Gremien, sondern von der 1952 gegründeten Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA. Sie war lange eine kleine, von einzelnen Naturforschern geprägte Vereinigung, erlebte aber seit den 1970er-Jahren einen Aufschwung. Mit dem Rahmenabkommen verpflichteten sich die unterzeichnenden Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Jugoslawien bzw Slowenien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, später Monaco) zusammen mit der Europäischen Gemeinschaft im Alpenraum eine besondere Umwelt- und Entwicklungspolitik zu betreiben. Das Territorium, auf dem die Politik Anwendung finden sollte, war im Einzelnen abgegrenzt und bildete einen Bestandteil der Konvention. Die Umsetzung mit Hilfe von Durchführungsprotokollen erwies sich als schwierig, doch mit der Zeit begann sich die Organisation in der politischen Realität zu etablieren. 2003 erhielt sie ein Ständiges Sekretariat in Innsbruck.⁸

Die regionalen Verbände der ersten Generation – ARGE ALP, Arge Alpen-Adria und COTRAO – unterstützten offiziell die Entstehung der Alpenkonvention. Es war allerdings ein offenes Geheimnis, dass viele ihrer Protagonisten dagegen waren. In Graubünden, einem Gründungsmitglied der ARGE ALP, scheint man zum Beispiel befürchtet zu haben, dass die prestigebesetzte Paradiplomatie des Kantons Einbußen erleiden könnte und dass Bundesbern die Hauptrolle in der Alpenpolitik übernehmen würde. Obwohl sich die ökologische Stoßrichtung der Alpenkonvention im Laufe ihrer Etablierung etwas abschliff, blieb sie den strengen Wirtschaftsvertretern ein Dorn im Auge.

Die Chance für eine erneute Kursänderung des alpinen Regionalismus kam 2009, als die enger zusammengerückte Europäische Union, die bisher vor allem auf territoriale Homogenisierung gesetzt hatte, auch makroregionale Strategien für spezielle naturräumliche Voraus-

7 Rahmenkonvention, abrufbar unter <<https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/rahmenkonvention>> (25.07.2021).

8 *Aschwanden et al*, Moving Mountains. The Protection of the Alps, in: Wöbse/Kupper (Hg), Greening Europe. Environmental Protection in the Long Twentieth Century – A Handbook (2021) 217 ff.

setzungen zuließ. Vorbild dafür war der Ostseeraum. Bald wurde die Möglichkeit einer europäischen Alpenstrategie breit diskutiert. Mitglieder der ARGE ALP unterstützten die Strategie schon im März 2010 mit einer im bayerischen Mittenwald unterzeichneten Erklärung. Angesichts der großräumigen Verflechtungen schien es ihr erforderlich, neben dem Kerngebiet der Alpen auch dessen Umland und besonders die Beziehungen zu den außeralpinen Metropolen in den neuen Verband einzubinden. Kritiker vom ökologischen und alpen-autonomistischen Flügel sahen in der Erweiterung dagegen eine Gefahr. Das Territorium der Alpenkonvention hielt sich eng an die naturräumlichen Selbstdefinitionen. Jetzt sollten mit den außeralpinen Metropolen auch mächtige Partner ins Boot geholt werden, die den ganzen Verband aufwerten, aber zugleich das Berggebiet überstimmen konnten.⁹

Auf neuer, wesentlich erweiterter Basis war dies eine Rückkehr zur ersten Phase des Regionalismus. Die drei Arbeitsgemeinschaften umfassten ja auch Regionen des Umlands, welche die eigentlich alpinen Regionen an Fläche und Bevölkerung übertrafen. In der ARGE ALP war allein der Freistaat Bayern weit größer als alle alpinen Gründungsmitglieder zusammen. Bayern setzte seinen kleinen Alpenanteil auch als Imageträger ein, um sich gegenüber anderen Ländern der Bundesrepublik zu positionieren. Ähnlich verhielt es sich mit der Lombardei. An diesen historischen Voraussetzungen der Staats- und Städtebildung ließ sich wenig ändern. Was Akteure im Alpenraum dagegen anstreben konnten, waren Formen von Netzwerk-Zentralität, welche politische und finanzielle Kraft aus Vermittlungsfunktionen schöpften. Ob sich dies bei der makroregionalen „EU-Strategie für den Alpenraum“ EUSALP schließlich auszahlt, ist gegenwärtig nicht abzusehen. Ihre Umsetzung begann 2016. Beteiligt sind alle alpinen und teilalpinen Regionen im Gesamtumfang von 500.000 km² (das Gebiet der weiterhin aktiven Alpenkonvention beträgt 190.000 km²).¹⁰

9 CIPRA Österreich (Hg), Perspektiven für die Alpen. Was Alpenkonvention und eine makroregionale Alpenraumstrategie dazu beitragen? Nationale Fachtagung von CIPRA Österreich, 19. September 2011 (2011).

10 Balsiger, The European Union Strategy for the Alpine Region, in: Gänzle/Kern (Hg), A 'Macro-regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence (2015) 189 ff.

III. Regionale Dynamiken

Wie andere Bereiche der politischen Neuformierung Europas wurde auch der alpine Regionalismus stark von den Regierungen und ihren Verwaltungen getragen. Die Parlamente der Mitglieder hatten oft das Nachsehen und direkt von der Stimmbürgerschaft legitimierte Entscheide gab es nicht einmal in der Schweiz. Das Demokratiedefizit wurde daher mit der Zeit ein wichtiges Thema. Man versuchte ihr mit „Bürgernähe“ zu begegnen und auf kreative, mitunter auch gesuchte oder selbst-bezogene, Weise neue Formen grenzüberschreitender Staatlichkeit zu schaffen. Andererseits sah sich der alpine Regionalismus häufig im Lager derjenigen, die sich für ein „Europa der Regionen“ einsetzten. Es ging also darum, einem hierarchischen Zentralismus die Stirn zu bieten, den man gemeinhin „Brüssel“ zuschrieb, der aber weiterhin stark von den nationalen Regierungen – besonders den Schwergewichten unter ihnen – bestimmt wurde. In welchem Maß dieser regionale Einsatz gelang, hing auch von der spezifischen Ausgangslage, den Interessen und der Eigeninitiative ab.

Dies zeigte sich am unterschiedlichen Weg, den die Regionalverbände der ersten Generation einschlugen. Die westalpine COTRAO löste sich nach zwei Jahrzehnten wieder auf. Die beteiligten französischen und italienischen Regionen beschlossen 2005, eine alpin-mediterrane Euroregion zu bilden und zur „territorialen Kooperation“ der EU überzugehen. Die an der COTRAO beteiligten schweizerischen Kantone fielen weg. Offenbar waren Organisation und Aktivität auch als unbefriedigend empfunden worden.¹¹ Die ostalpine ARGE Alpen-Adria trug in ihrer Frühphase dazu bei, die angespannten Beziehungen zwischen Österreich, Italien und dem sozialistischen Jugoslawien zu entkrampfen. Als dann (zum Erstaunen vieler) alle ihre Grenzregionen relativ rasch in der EU unterkamen, transformierte sich die Arbeitsgemeinschaft 2013 in die Alpen-Adria-Allianz mit einer Netzwerkstruktur, was die Projektarbeit und Finanzbeschaffung auf niedrigem Niveau erleichterte.¹² Die zentralalpine ARGE ALP verfügte von Anfang an über eine Geschäftsstelle bei der Tiroler Landesregierung, die sich stets für ihre eigene Gründung einsetzte. Nach dem EU-Beitritt Österreichs durchliefen die Verwaltungsfachleute einen erneuten Lernprozess und

11 Interact Handbook. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) (2008) 66 und persönliche Mitteilung von *Laurent Wehrli*, ehemaliger Geschäftsführer der COTRAO (30.6.2021).

12 Von der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria zur Alpen-Adria-Allianz, abrufbar unter <<https://alps-adriatic-alliance.org/downloads>> (26.6.2021).

schufen über die Brennergrenze hinweg die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Im Geflecht der entstandenen alpinen Verbände passten sie ihre Aufgaben jeweils den veränderten Verhältnissen an.¹³

Ein wichtiger Faktor für die politische Verbandsbildung war die Kommunikationstechnologie, die seit Beginn des alpinen Regionalismus mehrere grundlegende Innovationsschübe erlebte. Die Ergebnisse der ersten ARGE ALP-Konferenz in Mösern 1972 wurden von Hand notiert und später auf der verfügbaren Schreibmaschine des Hotels ins Reine geschrieben. Mit dem einfachen Vervielfältigungsapparat, den das Hotel für die Speisekarten verwendete, stellten die Pressesprecher Abzüge für die Regierungschefs her.¹⁴ Später kamen die ersten Fax-Geräte, die ersten Computer, das Internet, die ersten Mails, die Websites, die Smartphones und Videokonferenzen – um nur die hauptsächlichsten Instrumente zu nennen. Als die ARGE ALP 1996 ein neues Leitbild entwarf und die Organisation reformierte, trat sie erstmals mit einer Homepage auf. 2019 überarbeitete sie das Design und begann die Mitgliedsländer aktiv in diese elektronische Kommunikationsform einzubeziehen.¹⁵

Die technologische Revolution war verbunden mit einer Globalisierung der Wahrnehmung und mit vielen Veränderungen der staatlich-politischen Kultur, die sich unter den Stichworten Flexibilisierung und Beschleunigung zusammenfassen lassen. Statt in festen Kommissionen begann man in befristeten „Projekten“ zu arbeiten; statt in hierarchischen Ordnungen bewegte man sich in „Netzwerken“. Gleichzeitig gewannen die Zukunft und die Jugend an Gewicht. 1997, bei ihrem fünfundzwanzigjährigen Jubiläum, ließ die ARGE ALP in Mösern eine Glocke errichten, die täglich um 17 Uhr „für die gute Nachbarschaft und den Frieden der Alpenländer“ läutet, wie die Inschrift zu erkennen gibt. Alle Regierungschefs der ersten Stunde hatten einen oder zwei Weltkriege miterlebt und wussten, was Frieden bedeutet. Heute kann man froh sein über diese Errungenschaft und den Blick erwartungsvoll in die Zukunft richten wie im vorliegenden Band zum fünfzigjährigen Jubiläum. Neben den zehn Landeschefs präsentieren darin auch zehn Jugendliche ihre Vision der künftigen ARGE ALP mit Fotos und kurzen Statements. Vielleicht wird die Zukunft ebenso überraschend wie die Vergangenheit.

13 *Plangger*, Die Europaregion und andere regionale Kooperationsformen wie ARGE ALP und EUSALP, in: Bußjäger/Happacher/Obwexer (Hg), Verwaltungskooperation in der Europaregion: Potenziale ohne Grenzen? (2019) 105 ff.

14 *Senn*, Entstehung 17.

15 Persönliche Mitteilung von *Melanie Plangger* (15.6.2021).

„Land im Gebirge“ – Die Wurzeln der Identität

„Land im Gebirge“: ein inneralpines, durch und durch von einer tiefen „Einheit in der Vielfalt“ geprägtes Land. Die Region bildet sich heraus im Verlauf von geschichtlichen Phasen, in denen sie, dank ihrer strategischen Lage als in Nord-Süd-Richtung ausgerichteter alpiner Korridor, eine wichtige Funktion als Bindeglied zwischen den beiden Seiten der Alpen innehatte. Ein erheblicher Teil gehört zum deutschen Sprachraum, der sich ab dem 6.–7. Jahrhundert n. Chr. in einem von rätischen Stämmen bewohnten, ab dem 1. Jahrhundert v. Chr. romanisierten Territorium etabliert. Ein Umstand, der dazu beiträgt, die neue rätoromanische sprachliche „*koyné*“ hervorzubringen. Im südlichen Teil der Region, südlich der Salurner Klause, sind zwar deutsche Sprachinseln vorhanden, es dominiert aber die italienische Sprache. Diese haben sich im 13. Jahrhundert mit der von den Territorialherren und ihren Vasallen – in unserem Fall dem Trienter Fürstbischof *Friedrich von Wangen* – vorangetriebenen Urbarmachung durch die Ansiedlung von so genannten „*roncadori*“, d.h. „Rodern“ bajuwarischer Herkunft in wilden, unbewohnten Gebieten (den Schwarzwäldern), die zu Feldern, Weiden und Bauernhöfen gemacht werden sollten, ausgebreitet. Im Trentino betrifft das die Täler des Leno (Vallarsa und Terragnolo) sowie die Hochebenen von Folgaria, Lavarone und Lusern. Es handelt sich um das Volk der Zimbern oder „*Zimbar*“, wie sie im alten Mittelhochdeutschen bayerischen Ursprungs heißen. Das Wort in dieser Varietät verweist auf die Bedeutung Holzfäller oder besser „Roder“, da es sich auf die Tätigkeit des Rodens mit der Hippe und auf das Entfernen der Wurzelstöcke bezieht. Ortsnamen wie „Rauth“, „Ried“, „Schwendi“ belegen das, wie auch das Vorkommen des Toponyms „Brand“, das auf die Technik der Brandrodung hinweist. Durch die Rodung der Wälder entstehen offene Flächen, die wiederum die Entwicklung der Artenvielfalt und der landschaftlichen Schönheit begünstigen.

In zuvor unbesiedelten Tälern und auf Hochebenen entstehen so neu bewohnte Gebiete. Dort lassen sich neue Familienverbände nieder und verleihen dem Gebiet ein vertrauterer Aussehen.

Das zuvor anonyme, nicht domestizierte Territorium wird zur „Heimat“, einem vertrauten und wiedererkennbaren Horizont, mit dem man sich identifizieren kann.

Die Gründung des Fürstbistums Trient (im Jahr 1027) innerhalb des Heiligen Römischen Reichs aufgrund einer Übereignung des Salierkaisers *Konrad II.* und gleichzeitig des Fürstbistums Brixen verleiht diesem alten Teil Rätiens eine neue Ordnung. Es ist ein historisch-geografisches Gebiet, das in der Antike durch die Räter geprägt ist und später, in der Zeit der Verwaltungsordnung des Kaiserreichs und in der rätoromanischen Sprache (Romantsch oder Ladinisch), romanisiert wird. Diese weitläufige „Bio-Region“ auf beiden Seiten der Alpen war in zwei römische Provinzen unterteilt: „*Raetia Superior*“ (mit der Hauptstadt Curia/Chur) und „*Raetia Inferior*“ (mit der Hauptstadt Augusta/Augsburg). Als die Vinschger Grafen Grafen „von“ Tirol (namengebend ist das „Dorf Tirol“ im Burggrafenamt im Meraner Land) und später „des“ auf den östlichen Teil, die frühere Grafschaft Görz (Pustertal von Mühlbach bis Osttirol) erweiterten Tirol werden, geht der östlichste Teil in den Machtbereich der beiden Fürstbistümer und der Grafschaft Tirol über. Damit einher geht ein äußerst radikaler Wandel der politischen und sozialen Identität. Nach dem Untergang des Römischen Reichs und seiner rechtlichen und verwaltungstechnischen Ordnung gelangt die Kontrolle über die Täler, die Alpenpässe und die umliegenden Gebiete in die Gewalt des Heiligen Römischen Reichs, dessen Benennung seit Kaiser *Maximilian I.* um das „deutscher Nation“ erweitert wird. Der Feudalmacht der Kirche *in primis* (Äbte, Grafenbischöfe, Fürstbischöfe) fällt eine starke politische Führungsrolle zu. Aber auch die weltlichen niederen Feudalherren üben Aufgaben als Vögte gegenüber der kirchlichen Macht aus.

Die Fürstbischöfe von Trient und Brixen übernehmen die rechtliche Funktion von Kurfürsten des Reichs und Territorialherren der Region Trentino-Tirol. Auf diese Art und Weise entsteht trotz der sprachlichen Vielfalt der Stämme eine genau umrissene territoriale Einheit. Eine Vielfalt, die vor der auf der Gleichsetzung „Staat, Sprache, Nationalität“ basierenden Entstehung der Nationalstaaten keine Probleme für das Zusammenleben mit sich brachte, so wie das noch heute in der vielsprachigen Schweizer Eidgenossenschaft der Fall ist, dem einzigen Land, das die moderne Welle der Nationalismen und Chauvinismen dank einer tief verwurzelten, von unten herangereiften föderalistischen Neigung unter den Bergbewohnern überlebt hat. Der Alpenraum könnte aus diesen Gründen eine Art wertvolles sprachliches und ethnografisches Versuchslabor sein und die Europaregion Trentino – Tirol ein gelungenes Beispiel. Die vormoderne politische Ordnung stützte sich auf die Rolle der Pässe als offene Scharniere zwischen zwei entgegengesetzten hydrografischen Becken. Die Identität dieses Gebiets muss daher ausgehend von diesen historisch-politischen Postulaten begriffen

werden. Es handelt sich um ein eindeutiges Beispiel einer Modellierung des Territoriums, wie es sich auch in anderen Gebieten des Alpenraums findet und das in der deutschsprachigen Geschichtsschreibung nach der Definition des bayerischen Geografen *Albrecht Haushofer* als „Pass-Staat“ bekannt ist.

Das historische Tirol war daher ein „Pass-Staat“ auf der Wasserscheide des Brenner, des Reschen und des Toblacher Sattels. Bis zum Ende des Ersten Weltkriegs wies es völlig andere Merkmale auf als heute: Es spiegelte jenes besondere Paradigma der mittelalterlichen territorialen Organisation, die auf den Klausen im Talgrund und nicht auf den Hauptwasserscheiden gründete. Dieses Modell wurde im 17. Jahrhundert infolge der Anwendung der französischen Lehre von den Wasserscheiden zwischen den großen hydrografischen Becken (*Théorie de partage des eaux*) infrage gestellt. Die Durchsetzung dieser Lehre war der Ursprung der auf „Oronymen“ (auf Bergnamen) und „Hydronymen“ (Flussnamen) basierenden Toponomastik, die die historischen Ortsnamen nach Volksbezeichnungen („Ethnonyme“) ablöste. In der aus der Französischen Revolution hervorgegangenen, nach Départements gegliederten napoleonischen Verwaltungsstruktur wird die Benennung „*Haut Adige*“ entsprechend dem Modell der hydrografischen Toponomastik eingeführt, das, da von der geometrischen, also wissenschaftlich messbaren Darstellung der geografischen Räume nach dem philosophisch-mathematischen Denken von *Descartes* inspiriert, als Zeichen der wissenschaftlichen Moderne erachtet wird. Tatsächlich sind in der französischen Republik die Bezeichnungen der Départements (Präfekturen/Provinzen) noch immer vorwiegend Hydronyme und Oronyme. Eine Ausnahme in den französischen Alpen sind die Départements Savoyen und Hochsavoyen, die nach den Verträgen zwischen *Cavour* und *Napoleon III.* 1860, also nach der Entstehung des ursprünglichen Modells, an Frankreich angeschlossen wurden. Blickt man erneut auf das alte Gebiet Trentino-Tirol, so verliefen die Grenzen am Gebietszipfel in Borghetto all’Adige und Mama d’Avio (gerade nördlich der Veroneser Klause), an der Salurner Klause, bei Kufstein und Landeck (Finstermünz). Mit dem Aufkommen der Moderne bestimmen die Flüsse und die wichtigsten Gebirgskämme die politische und verwaltungstechnische Zugehörigkeit der Ortschaften. Zu einem Problem wird das nicht nur für das Gebiet Trentino-Tirol. Es wird zu einem Problem für den Großteil der Alpen.

Historisch stammten die Völker des Alpenraums vorwiegend von jenseits der Alpen, aus dem äußeren Vorland. Von Westen, aus den Westalpen, die okzitanischen und frankoprovenzalischen Völker; aus dem Norden, aus den Zentralalpen, die Alemannen in der Schweiz und

in Vorarlberg, im österreichisch-tirolerischen Raum die Bajuwaren; im Osten, aus den Ostalpen, die Slawen. Nach der Entstehung der modernen Nationalstaaten (auf der Grundlage der Gleichsetzung Staat = Nation, durch Verordnung einsprachig) werden diese Völker zu sprachlichen Minderheiten, Volksgruppen, die eine andere Sprache als die des Staates, dem sie angehören, sprechen (mit Ausnahme der Schweiz). Das gilt nicht nur für das deutschsprachige Südtirol, sondern auch für Piemont, Aostatal und Friaul. Ausnahmen bilden die seltenen Beispiele des Vordringens einer Sprache von Süden, das Schweizerische Tessin und das alte österreichische Trentino, die einzigen italienischsprachigen „Exklaven“ im Alpenraum.

Aber die Trennlinie des Gotthard ist nicht die Brennerlinie, die nach einer anderen geopolitischen Vision des Alpenraums festgelegt wird. Der italienische Sprachraum in der Schweiz (Tessin und das italienischsprachige Graubünden im Süden der Alpen mit dem Dorf Bivio im Rheintal im Norden) bildet zusammen mit dem Trentino eine Ausnahme entlang der Alpenkette.

Um die Frage der Identitäten seriös zu vertiefen, ist es meiner Ansicht nach geboten, festgefahrene, unbewegliche, statische und puristische Auffassungen hinter sich zu lassen. Da Identität immer ein dynamischer Prozess der Hybridisierung und Vermischung ist, werden die Mechanismen hinter den Momenten des Wandels der Identitäten ohne die Anstrengung des Sich-erneut-in-Frage-Stellens nie begreifbar werden.

Warum also hängen wir, bisweilen mit ergreifender Nostalgie, so sehr an der Identität der Vergangenheit? Warum stellen wir uns die Vergangenheit als etwas Unveränderliches, in Granit Gemeißeltes und daher Emphatisiertes vor, etwas in einer mythologischen Zeit Eingehülltes, in dem unsere Großeltern, unsere Vorfahren es mit einer über Jahrhunderte unbeweglich gebliebenen Welt zu tun hatten? Gewiss war es nicht so, auch nicht vor dem Entstehen unserer „flüssigen Gesellschaft“. Identität ist Beziehung. Wenn es keine Beziehung zur Alterität, zum Anderen und zum Anderswo gibt, kann es keine Identität geben, sondern nur eine ideologische Repräsentation der Identität, die oft bedingt wird durch die „lange Dauer“ der Zeitzyklen einer idealisierten Welt.

Was ist der Ursprung, darf man fragen, dieser Emphatisierung der Vergangenheit? Die Antwort ist einfach. Vor der Etablierung der Moderne mit ihrer linear-progressiven Auffassung der Zeit erfolgten Veränderungen langsam in für die Menschen kaum wahrnehmbaren Abstufungen. Der große französische Historiker *Fernand Braudel* sprach von *longue durée* (lange Dauer). Mit dem Aufkommen der Moderne vollzog sich eine starke Beschleunigung der Geschichte, mit der Ge-

wissheiten und sichere, an herkömmliche Identitäten gebundene Fixpunkte hinweggefegt wurden. Es entstand so ein diffuses Gefühl der Angst im Sinne einer Furcht vor dem Nichts, vor der Leere der Existenz und der Werte, vor dem Nicht-mehr-Sein als mit vertrauten Orten verbundene Personen („Territorialangst“).

Mithilfe der Studien des Anthropologen *Ernesto de Martino* über die „Natives“ der für die Ethnologie interessanten Gesellschaften (früher als „primitive Gesellschaften“ bezeichnet) lässt sich diese „Territorialangst“ in den Blick nehmen, unter der auch die Völker des Alpenraums in diesem Abschnitt der Geschichte leiden. Die Reaktionen auf diese Angst können äußerst ungewöhnlich, äußerst unterschiedlich und äußerst beunruhigend sein. Als Ausgleich und Reaktion werden oft Identitäten erfunden, die nie existiert haben und nur der Phantasie entspringen. Das ist der Grund, weshalb es gilt, sich mit der Geschichte auseinanderzusetzen. Die Identität eines Volkes lässt sich nicht allein auf die Ethnie reduzieren, wie oft ausgehend von völlig falschen Annahmen behauptet wird. Müssten wir die Besonderheit der Region Trentino-Tirol nach ethnischen und sprachlichen Kriterien deuten, befänden wir uns teils auf Abwegen. Es gibt eine Trentiner und Tiroler Geschichte, die von unterschiedlichen Stämmen, die verschiedene Sprachen sprachen und sprechen, geprägt wurde, die aber im Lauf ihres langen historischen Weges am Bau eines gemeinsamen, wenn auch nicht gleichen Hauses teilgehabt haben. Kulturelle Identität wird durch soziale Interaktion herausgebildet und angenommen. Nur die biologische Identität wird genetisch vererbt.

Im Lauf der Jahrhunderte hat das Trentino immer wieder seine „ambivalente“ Identität als Kulturbrücke zwischen römischer und germanischer Welt überdacht. Heute eröffnen sich jedoch völlig neue Szenarien, da die sich aus den Prozessen der wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung ergebenden Einflüsse stärker sind. Man fragt sich oft, was an Lokalem, Traditionellem erhalten bleiben wird. Auf diese Frage bieten sich keine simplen und banalen Antworten. Darin liegt die große Gefahr, wenn man sich auf eine statische, erstarrte und idealtypische Deutung des Begriffs der Identität verlässt.

Zurück zur Ortsgeschichte: Zweifelsohne haben die Fürstbistümer Trient und Brixen eine grundlegende Rolle dabei gespielt, die neue Territorialität mit Bezug zur Tiroler Feudalherrschaft zu begründen und zu prägen.

Abgesehen von den nationalistischen und chauvinistischen Auswüchsen – Ergebnis von Propaganda und falscher Lektüre – ist zu sagen, dass das historische Tirol im Burggrafenamt um Meran entsteht, wo das

Dorf Tirol als Eponym der gesamten Region den Namen gibt. Meran ist der historische Hauptort der Grafschaft Tirol, wobei die Hauptstadt in späterer Zeit (im Jahr 1420) über den Brenner nach Innsbruck verlegt wird, so wie Trient die Hauptstadt des Trentino ist, eines Trentino allerdings, das sich im Norden bis jenseits der Salurner Klause in die sogenannte „anfizona“ des Südtiroler Unterlands (traditionell gemischt-sprachig) und, weiter im Oberland, bis in die obere deutschsprachige *Anaunia* (den Nonsberg) hinein erstreckt.

Zu diesem vielfältigen Bild des Trentino gehören auch Gebiete, die heute außerhalb der Verwaltungszuständigkeit der Provinz liegen, wie das Val Vestino, das 1934 an die lombardische Provinz Brescia angeschlossen wurde, oder das obere Val d’Astico (Pedemonte und Casotto), das 1929 per Dekret der Provinz Vicenza in Venetien zugeschlagen wurde. Im Rahmen einer vollständigen Analyse der Wechselfälle der Geschichte der Trentiner Territorien muss auch daran erinnert werden, dass Rovereto – zusammen mit dem Val Lagarina, dem oberen Gardasee und dem Ledrosee – 1416 bis 1509 auf ein ausdrückliches Beistandsgesuch der Herren von Castelbarco hin von der Republik Venedig, der *Serenissima*, besetzt war. Nach der Schlacht von Calliano (im Jahr 1509) zwischen der *Serenissima* und dem mit *Papst Julius II.* della Rovere (dem Gründer der vatikanischen Schweizergarde) im Bund von Cambrai verbündeten *Maximilian I.* werden Rovereto und das Val Lagarina endgültig Teil der außerhalb des Einflussgebiets der Trienter Bischöfe liegenden „weltlichen“ Grafschaft Tirol. Die laizistische Prägung der „Eichenstadt“ (*rovere* ist im Italienischen die Stieleiche, Anm. d. Ü) begünstigt das Vordringen jener liberalen und im Irredentismus wurzelnden Gefühle, die sich in den Jahren des Risorgimento und danach bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs ausbreiteten. Mit Blick auf den Teil Tirols, dessen Schwerpunkt Brixen ist, hat die Durchsetzung des hydrografischen Paradigmas (1923) zur Eingliederung der ladinischen Gemeinden Cortina d’Ampezzo (Ampetz), Livinallongo del Col di Lana (Fodòm/Buchenstein) und Colle Santa Lucia (La Col) in die venetische Provinz Belluno geführt.

Ebenso möchte ich die Absurdität einer Benennung unterstreichen, die eine offensichtliche Verdrehung kulturhistorischer Sachverhalte ist. Gemeint ist der Ausdruck „*Triveneto*“ oder „*Tre Venezie*“, der von dem Görzer Sprachforscher *Isaia Graziadio Ascoli* im Jahr 1863 geprägt und später, nach dem Anschluss an Italien, verwendet wurde, um die Zugehörigkeit der Makroregion Trentino-Tirol zum italienischen Staat, die durch die Zwangsitilianisierung des deutschsprachigen südlichen Tirols und die „Venetisierung“ des östlichen Trentino vollzogen werden sollte, zu rechtfertigen. Die einzigen Trentiner Territorien, die, sieht man von der kurzen venezianischen Herrschaft ab, länger andauernde Be-

ziehungen zum venetischen Bistum Feltre unterhielten, sind das untere Valsugana (von Novaledo bis Tezze di Grigno) und das Gebiet um Primiero/Vanoi, wo die venetischen Einflüsse noch im lokalen Dialekt erkennbar sind. Die Bezeichnung „*Triveneto*“ für die Region Trentino-Tirol ist eine echte ideologische Verzerrung, die jeglicher kulturhistorischer Grundlage entbehrt. Das Trentino ist ein gegenüber den angrenzenden geografischen Gebieten eigenständiges Gebilde, auch wenn mit Blick auf die Sprache (Dialekt, Phonetik) zwischen den inneren Judikarien (Val Rendena, Busa di Tione, Valle del Chiese) und dem oberen Val di Sole (zwischen Dimaro und dem Tonalepass) eine offensichtliche Verbindung zu den Gebieten um die lombardischen Städte Brescia und Civate Camuno besteht. Das Trentino und Tirol waren, wie fast alle Alpenregionen, nicht deckungsgleich mit den Wassereinzugsgebieten. Durch die Organisation nach hydrografischen Kriterien wurden die Völker der Alpen in eine subalterne, marginale, periphere Lage gedrängt. Aufgrund des modernen hydrografischen Dogmas der natürlichen Begrenzungen – die dann zu Grenzen wurden –, zählten die alpinen Völker nach und nach immer weniger.

Durch dieses moderne Paradigma, das die Berggebiete in viele hydrografische Becken, die dem Flachland Ressourcen zuzuleiten hatten, zersplitterte, erfuhr der inneralpine Raum einen tiefgreifenden Wandel. Die Schaffung von alpinen „Europaregionen“ in jüngerer Zeit dürfte dafür sorgen, dass die Handicaps einer mit starken Nachteilen verbundenen jüngeren Vergangenheit überwunden werden. Das Trentino, Südtirol und das Land Tirol können jene Einheit wieder erlangen, die sich in dem alten Wort „Tirol“, nämlich „Land im Gebirge“ findet. Tatsächlich haben die Berge und die Täler auf beiden Seiten ähnliche Probleme und Bedürfnisse; die *Governance*-Modelle sollten ihnen daher gemeinsam sein. Hinsichtlich Schulbesuchs und Bildung wiesen die Gebiete im Hochgebirge in der Vergangenheit deutlich bessere Zahlen als das Flachland auf, wo der Analphabetismus stark verbreitet war. In den alpinen Bezirken wie der alten kleinen Republik Briançon, den Walsertälern und Walsergemeinden nahm die Bildung mit der Höhenlage zu. Die Verwaltung des Territoriums basierte auf der Übernahme von Selbstverantwortung in der Verwaltung durch die Gemeinschaften, was eine unmittelbare Folge des guten Umgangs mit der Selbstregierung war. In den Alpen war die Autonomie kein Privileg als Selbstzweck, sondern das einzige Mittel, um die Menschen an die Berge, an schwierige und vulnerable Territorien zu binden. Dies hat zur Entstehung eines starken Heimatgefühls geführt. Die *Governance*-Modelle des Flachlands waren hingegen aufgrund fehlender Selbstverwaltungspraktiken weit entfernt von denen im Gebirge.

Durch die Aufrechterhaltung von schlanken, unbürokratischen, auf Teilhabe basierenden Strukturen haben die Bewohner der Alpen über viele Jahrhunderte autonome Formen der partizipativen Demokratie entwickelt und bewahrt.

Im Mittelalter erfolgte die Besiedelung des ländlichen Raums ausgehend von den Bergen, und die Übergänge durch das Gebirge waren die Fußwege und Saumpfade entlang der Käme und Pässe. Von seltenen Ausnahmen abgesehen wurden die als unsicher und unzuverlässig erachteten Wege im Talgrund nicht begangen. Diese Routen setzten sich erst beginnend mit der napoleonischen Flurbereinigung durch.

Die Wahrnehmung des Gebirges als trennende „Mauer“ ist nichts Natürliches, sondern entstammt der politischen Kultur. Die Pässe unterbrechen diese Mauerwirkung und öffnen Durchgänge auf beiden Seiten des Gebirges. Die zum Ende des 17. Jahrhunderts entstandenen und zuerst in den Pyrenäen (1659) angewandten neuen politischen Lehren lassen allmählich die Vorstellung vom Gebirge als Barriere wachsen, eine den Völkern, die schon immer gewohnt waren, mit größter Selbstverständlichkeit von einer Seite zur anderen zu wechseln, völlig fremde Auffassung.

In den 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts gingen die Anthropologen *John Cole* und *Eric Wolf* der Frage der „unsichtbaren Grenze“ im Nonstal nach. Eine mehr scheinbare als reale Grenze zwischen dem italienischsprachigen Ortsteil Tret in der Gemeinde Fondo und der deutschsprachigen Siedlung St. Felix. Drei Straßenkilometer Entfernung, in denen für die Trentiner und Tiroler Identität konstitutive Ähnlichkeiten und Unterschiede aufeinandertreffen. Verschiedene Welten, die auf einem ähnlichen kulturellen Substrat leben. Im Unterschied zu den Trentinern in Tret berufen sich die „Deutschen“ in St. Felix auf das Erbhofrecht. Trotzdem, so die beiden Wissenschaftler, stellt man in den beiden Gemeinden eine große, nicht in Schemata pressbare, adaptive Plastizität fest. So gibt es in St. Felix Bauernhöfe, die unter den Erben aufgeteilt werden, während auf der Trentiner Seite auch Zusammenlegungen zu verzeichnen sind, die der Zersplitterung des Grundbesitzes entgegenwirken. Starre, auf dem Gegensatz des Trentiner und des Tiroler Modells fußende Schemata anzuwenden, erscheint oberflächlich und stark vereinfachend. Im Umgang mit den Zwängen der Umwelt verändern sich die Anpassungsstrategien. Im Gebirge, wo die Zwänge des Umfelds sehr stark sind, ist es erforderlich, flexibel und „plastisch“ zu sein.

So ist es erneut von grundlegender Bedeutung, die Berufung dieser Makroregion als Durchgangsland zwischen entgegengesetzten Seiten

des Gebirges zu betonen, eine offenkundige Herausforderung angesichts jener alten nationalistischen Schematisierungen, die Kriege und Spaltungen verursacht haben. Was war in diesem Sinne insbesondere der Erste Weltkrieg? Aus der Sicht der Geschichtsschreibung und der Geopolitik war er der letzte Akt eines Weges der Trennung zwischen orohydrografischen Seiten, der in den Westalpen mit dem Frieden von Utrecht (1713) eingeleitet worden war.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg beginnt als Gegenbewegung gegen die entgegengesetzten Nationalismen ein neues Kapitel der Geschichte, von dem zu hoffen ist, dass es ein Zurück zu den „offenen Alpen“, zu einem anderen Europa bringt, einem Europa, das die Freizügigkeit der Völker durch die Alpen hindurch begünstigt. Das Schengener Abkommen ist in gewisser Weise eine Neuauflage des inneralpinen Modells im föderalistischen Sinn, das zu viele Jahre lang durch äußeren Druck verdrängt worden war.

Was zeichnet sich also mit einer alpenzentrischen Vision Europas ab? Ich glaube, dass das Erbe dieser Sichtweise eben durch die „Euroregionen“ verwirklicht ist, die den Wandel der alten politischen und militärischen Grenzen hin zu einfachen Verwaltungsgrenzen konkret immer realisierbarer machen werden. Orte nicht einer militärischen Konfrontation (im Italienischen *frontiera*), sondern eines Miteinanders in intensiven nachbarschaftlichen Beziehungen (italienisch *con-fine*).

Die Grenze in letzterem Sinn ist ein Ort des Sich-Berührens im Sich-Unterscheiden und ist daher inklusiv, ein Ort, der durch auf Wechselseitigkeit beruhende Beziehungen offene Identitäten hervorbringt.

Wir müssen heute mit einer in ständigem Wandel begriffenen Wirklichkeit fertig werden, einem Umfeld, das zu Verwirrung, Entfremdung und Entwurzelung führt. Die daraus folgenden Reaktionen lassen sich daher zurückführen auf entweder eine Verherrlichung eines folkloristischen, fiktiven und nicht authentischen der Vergangenheit Nachhängens oder auf ein Erneuern-Wollen um jeden Preis, das sich einer Tradition, die es verdrängen will, schämt. Dieser „schizoide“ Bipolarismus ist aber nicht hinnehmbar, da wir mit der Geschichte nicht *tabula rasa* machen können. Die kulturelle Identität erwächst aus der Geschichte mehr als aus der ethnischen Zugehörigkeit. Die große Herausforderung, die uns erwartet, ist, um es mit einem Ausdruck des Philosophen *Edgar Morin* zu sagen, die „Herausforderung der Komplexität“, das heißt die Fähigkeit, mit plötzlichen Veränderungen umzugehen.

Was bedeutet es letztendlich, mit Komplexität umzugehen? Es bedeutet, dass es gelingt, Tradition mit Innovation zu versöhnen und so

eine reale Zukunft zu entwerfen, das heißt das, was sich konkret ereignen wird, nicht eine hypothetische abstrakte Zukunft, ein „*futur sans avenir*“. Das ist kein Wortspiel, denn „*futur*“ ist einfach die chronologische und abstrakte Dimension der Zeit, während „*avenir*“ die pragmatische Dimension des Geschehens ist. Ein „*futur*“ ohne „*avenir*“ beruht auf dem Nichts und geht mit einer ganzen Reihe beunruhigender Nebenwirkungen einher: Angst, Beklemmung, Unruhe, Groll, Hass. Über die Identitäten einer historisch gewachsenen Region, einer erlebten Heimat nachzudenken, erfordert die Anstrengung, kritisch das zu überdenken, was eine territoriale Realität repräsentiert.

Über das Trentino und Tirol heute und aus proaktiver Perspektive neu nachzudenken, bedeutet, die Berufung zur Beziehung einer Region zu stärken, die, abgesehen von den gesprochenen Sprachen, für eine kulturhistorische Kontinuität und ein geografisches Aneinandergrenzen südlich und nördlich des Brennerpasses steht. Die Alpenländer, die ihre Identitäten am besten verstanden und verteidigt haben, sind die mit einer inneralpinen Berufung. Die anderen mussten sich in eine Subalternität gegenüber dem Flachland und den Metropolen fügen und sich mit ihrer Lage als Besiegte abfinden.

ARGE ALP – Eine starke Region trotz oder wegen der Berge?

Zusammenfassung

Die Region im Umgriff der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) gilt als sozioökonomisch stark: Sie umfasst viele der größeren Städte des Alpenraumes, etliche besonders erfolgreiche Teilregionen und auch touristisch sehr prominente Räume. Zugleich umfasst die ARGE ALP große Teile des alpinen Hochgebirges, das klassischerweise als ökonomisch benachteiligt gilt. Der vorliegende Beitrag stellt sich der Frage, wie der sozioökonomische Erfolg und das Relief miteinander in Verbindung stehen. Ist die Region erfolgreich trotz des Reliefs, wegen des Reliefs oder sind diese beiden Aspekte unabhängig voneinander zu sehen?

Diese Frage ist nicht nur für den Raum der ARGE ALP von Bedeutung. Im gesamten Alpenraum und auch in anderen Gebirgsräumen stellt sich die Frage, in welcher Beziehung Relief und regionale Entwicklung stehen (können). Diese Frage wird operationalisiert anhand von sekundärstatistischen Indikatoren im demographischen Bereich, wobei jeweils Gebiete mit Zugehörigkeit zum Alpenraum iSd Alpenkonvention, und jenseits dieses Raumes miteinander verglichen werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die ARGE ALP als besonders starker Teilraum der gesamten Alpenregion etabliert hat. Die Frage nach der Relief-Abhängigkeit ist nicht einfach zu beantworten, bezieht Argumente der „Amenity-Migration“, der wirtschaftsgeographischen Pfadabhängigkeit sowie der Integration von metropolitanen und voralpinen Räumen mit ein. Letztendlich gilt für die inneralpinen Regionen, den intensiven Austausch von „vorgelagerten Metropolen“ und dem „alpinen Hinterland“ anzustreben und dabei nicht in eine exogene Abhängigkeit unter dem Verlust endogener Potenziale zu geraten.

I. ARGE ALP als „starker Berg“

Die ARGE ALP gilt zurecht als ein Kooperationsgebiet, das sehr starke Teilräume vereint.¹ Von den beteiligten Staaten sind vor allem solche Regionen involviert, die (zum Teil weit) über dem jeweiligen nationalen Durchschnitt liegen. Mit der Lombardei, Südtirol, Tirol und Bayern sind Räume beteiligt, die in ihrem jeweiligen Land zu den sozioökonomisch stärksten Regionen gehören.

Zugleich ist weithin bekannt, dass die kleinräumige Differenzierung im Alpenraum wichtig ist, und vereinfachte Aussagen zu Raummustern einer Überprüfung in kleinerem Maßstab oft kaum standhalten.² So existieren sowohl kleinere Bergstädte, die sich durch kontinuierliches Prosperieren auszeichnen, ebenso wie voralpine Siedlungen, die durch andauernden Bevölkerungsverlust gekennzeichnet sind.³ Diese Vielfalt und Komplexität findet sich auch im Umgriff der ARGE ALP wieder.

In der Debatte der alpinen Raumentwicklung werden generell zwei Erklärungsansätze diskutiert, um den unterschiedlichen Grad des Prosperierens zu erklären. Dies ist zum einen die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Nationalstaaten:⁴ Aus dieser Perspektive heraus zeichnen sich beispielsweise Schweizer Teilräume im Durchschnitt durch weit positivere Kennzahlen aus als viele italienische Gebiete. Dies ist für den gesamten Alpenraum hoch relevant, soll für die Betrachtung der ARGE ALP aber hintanstellen. Wichtiger ist der zweite Erklärungsansatz, der die Zugehörigkeit zu städtischen respektive ländlichen Räumen in den Vordergrund stellt: Hierbei wird eine in der Tendenz stärkere Entwicklung in den Einzugsbereichen der Metropolen gesehen. Während *Dematteis*⁵ hier die Potenziale einer gegenseitigen Ergänzung und Bereicherung feststellt, betont *Bätzing*⁶ die Gefahren einer „Vervor-

1 *Bußjäger/Chilla*, Die Makroregion EUSALP und die ARGE ALP Regionen: Rückblick, Stand der Dinge und Potenziale, in: ARGE ALP (Hg), Ein Buch für die EUSALP: Arge Alp präsentiert die EU-Strategie für den Alpenraum (2017) 125 f.

2 *Chilla et al*, ESPON Alps2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision. Targeted Analysis. Final Report (2018). Online: <https://www.espon.eu/Alps2050>; *Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention*, Demographischer Wandel in den Alpen. 5. Alpenzustandsbericht (2015).

3 In Vorbereitung: *Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention*, Alpine towns. 9. Alpenzustandsbericht (voraussichtlich 2022).

4 *Chilla et al*, ESPON Alps2050; *Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention*, Alpine towns.

5 *Dematteis*, The Alpine Metropolitan-Mountain Faced with Global Challenges. Reflections on the Case of Turin, *Journal of Alpine Research* 106-2 (2018), 1 (6 f).

6 *Bätzing*, Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft (2015).

städterung“ der Alpen. Die Dimension der Urbanisierung wird im vorliegenden Beitrag anhand aktueller Daten in den Blick genommen.

Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, ob die Lage im alpinen vs voralpinen Raum ein Unterscheidungsmerkmal ist, das unterschiedliche Entwicklungspfade erklären kann. Eine solche Betrachtungsweise stand in den vergangenen Jahren eher im Hintergrund der regionalanalytischen Debatten. Die naturräumliche Ausstattung und Lage wird bei vielen Regionalanalysen zwar zur Kenntnis genommen; ein Erklärungsgehalt wird ihnen aber eher abgesprochen.⁷ Vielmehr liegt das Augenmerk auf politischer Steuerung und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen. Die Betonung liegt auf der Kontingenz im Handeln, während naturräumliche Charakteristika im Verdacht der geodeterministischen Vereinfachung stehen.⁸ Und in der Tat: So ist es beispielsweise eine politische Entscheidung, ob im Gebirge touristische Erschließung, Siedlungserweiterung, Großschutzgebiete, infrastrukturelle Baumaßnahmen oder die Energieversorgung im Zentrum stehen. Ob ein Gebirge als regionales Potenzial für Wirtschaftsentwicklung, als funktionale Barriere oder primär als Naturerbe gesehen wird, ist letztlich eine Frage gesellschaftlicher Aushandlung. Andererseits: Der Aufwand, der für die Herstellung vergleichbarer Erreichbarkeit oder für den Erhalt der alpinen Natur- und Kulturlandschaften geleistet werden muss, ist zweifellos enorm. Dies sind nur zwei Beispiele dafür, dass die Einbeziehung des Gebirges in die sozioökonomische Analyse von Regionen Sinn macht.

Hierfür ist die ARGE ALP ein sehr relevantes Beispiel, denn sie bringt „Relief“ und „Erfolg“ in sehr plastischer Weise zusammen. Dabei ist zunächst die übergeordnete Gliederung des ARGE ALP-Raumes zu berücksichtigen. Insbesondere mit dem Freistaat Bayern und der Lombardei sind hier zwei Regionen eingebunden, deren alpiner Anteil im naturräumlichen Sinne gering ist und deren Entwicklung stark mit Metropolisierungstendenzen zusammenhängt. Im dazwischenliegenden Bereich dominiert das Hochgebirge. In diesem Kontext stellt sich nun die Frage: Inwieweit ist die Stärke der ARGE ALP insgesamt auf die metropolitanen Teilgebiete zurückzuführen, oder umgekehrt: Inwiefern ist die Stärke

7 *Heugel/Chilla*, Zur Rolle von Strukturen und Kontingenz – das Beispiel des grenzüberschreitenden Pendelns im Alpenraum, in: Weber et al (Hg), *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen* (2020) 55 ff.

8 *Perlik*, Regionalökonomische Konzepte zur Erklärung von Multilokalität, in: Danielzyk et al (Hg), *Multilokale Lebensführungen und räumliche Entwicklungen: Ein Kompendium, Forschungsberichte der ARL 13* (2020) 63 (66).

der ARGE ALP auch eine Stärke der Berggebiete? Genereller formuliert: Wie hängen Relief und Entwicklung zusammen?

II. Operationalisierung

Um die Frage nach dem Zusammenhang von Relief und Entwicklung der Region ARGE ALP beantworten zu können, legen wir eine empirische Analyse zugrunde, die drei Dimensionen umfasst: Zum ersten wird die naturräumliche Zugehörigkeit operationalisiert. Die naturräumliche Prägung meint in unserem Beitrag den morphologischen Kontext iSv alpin vs voralpin. Die Operationalisierung erfolgt hierbei über die Zugehörigkeit zum Arbeitsgebiet der Alpenkonvention, das auf Gemeindeebene definiert ist (*local area units*, LAU). Die ARGE ALP wird gewissermaßen zweigeteilt in solche Gebiete, die der Alpenkonvention zugehören und in diesem Sinne alpin sind, und in solche Gebiete, die nicht im Alpenkonventionsbereich liegen, sondern im nördlichen und südlichen Vorland. Dabei gehören alle Gebiete durchgängig der makro-regionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP) an.⁹ Dieses Vorgehen ist darin begründet, dass die Abgrenzung der Alpenkonvention stark auf reliefspezifischen Argumenten beruht.¹⁰

Zum Zweiten operationalisieren wir den Verstädterungsgrad und damit die Siedlungsstruktur. Hierbei orientieren wir uns an der sog DEGURBA-Klassifikation (Europäischer Urbanisierungsgrad, *degree of urbanisation*). Hierbei werden alle LAU-Einheiten einer der drei DEGURBA-Klassen zugewiesen: Diese Klassifikation teilt Raumeinheiten in „Städte“ (dicht besiedelte Gebiete), „Kleinstädte und Vororte“ (Gebiete mit mittlerer Bevölkerungsdichte) und „ländliche Gebiete“ (Gebiete mit niedriger Bevölkerungsdichte) ein.

Drittens operationalisieren wir den Erfolg von Regionen. In der Regionalentwicklung wird vom (Miss-)Erfolg einer Region häufig im Zusammenhang mit Bevölkerungsentwicklung oder wirtschaftlicher Entwicklung gesprochen. Hinzu kommt das Bestreben, immer die möglichst kleinräumigste Differenzierung zu erreichen. Für die demographische Entwicklung wurden insofern Zahlen auf Gemeindeebene

9 Chilla/Streifeneder, Interrelational space? The spatial logic of the macro-regional strategy for the Alps and its potentials, *European Planning Studies* 26-12 (2018), 2470 f.

10 Chilla et al, ESPON Alps2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision. Targeted Analysis. Final Report (2018), 10f. Online: <https://www.espon.eu/Alps2050>.

für die Jahre 2010 bis 2019 herangezogen. Im Zuge der empirischen Analyse für diesen Beitrag waren zwar auch die Entwicklungen des BIP (Brutto-Inlands-Produkts) einbezogen worden, die letztlich die Ergebnisse der demographischen Analysen bestätigen. Diese Ergebnisse werden hier allerdings nicht vorgestellt, auch um diesen Beitrag kompakt zu halten.

Diese drei Indikatorenbereiche werden auf Basis der amtlichen Sekundärstatistik mittels zweier Graphiken sowie einer Karte visuell aufbereitet und interpretiert. Insofern ist diese Studie als eine explorative Untersuchung auf Basis deskriptiver statistischer Methoden und kartographischer Interpretation anzusehen.

III. Ergebnisse

A) Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung

Abbildung 1 zeigt zweierlei: Auf der linken Seite sind der Verstädterungsgrad und das Relief abgebildet, die Karte auf der rechten Seite zeigt die Bevölkerungsentwicklung. Vervollständigt werden die beiden Karten durch die räumlichen Umgriffe der ARGE ALP, der EUSALP und der Alpenkonvention sowie ausgewählten Elementen der übergeordneten Infrastruktur (Autobahnen und überregionale Schienenverbindungen).

Mit Blick auf den Verstädterungsgrad kann man im nördlichen (bayerischen) Raum von einer recht dezentralen Struktur sprechen, während im südlichen, außeralpinen Raum eine recht monozentrale Struktur mit Ausrichtung auf Mailand ersichtlich ist. Im alpinen Kontext finden sich vergleichsweise kleine Zentren, und dies primär entlang der Täler und Infrastrukturachsen. Mit Salzburg, Innsbruck, Bozen und Trient liegen gleich vier der größten inneralpinen Agglomerationsräume im vergleichsweise kleinen Betrachtungsraum (neben Grenoble, Annecy/Chambéry, Klagenfurt/Villach, Maribor).¹¹

11 *Borsdorf/Haller, Urban montology. Mountain cities as transdisciplinary research object*, in: Sarmiento/Frolich (Hg), *The Elgar Companion to Geography, Transdisciplinarity and Sustainability* (2020) 140 ff.

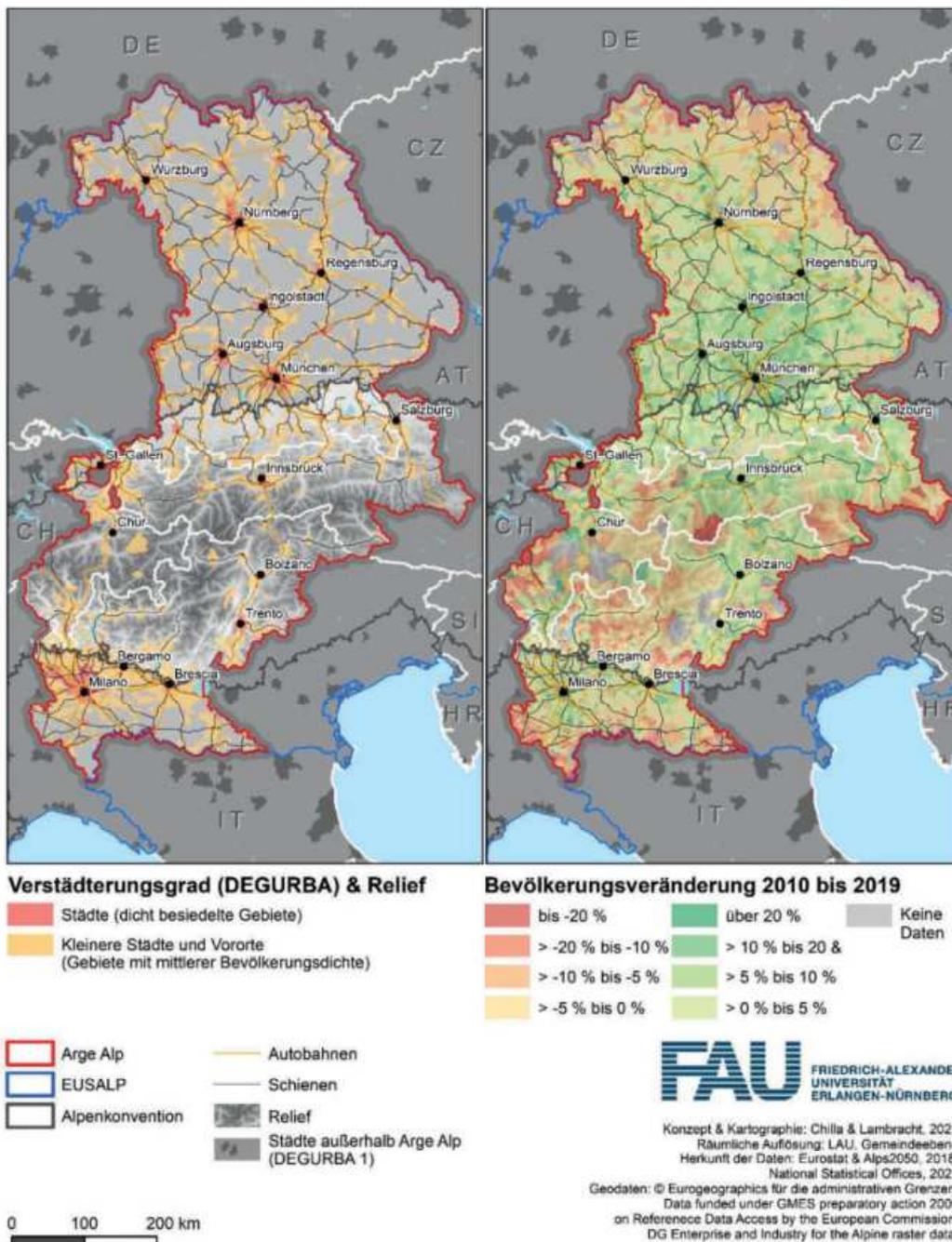


Abbildung 1: Raumstrukturelle Dimensionen der ARGE ALP (eigene Darstellung)

Auch die Bevölkerungsveränderung weist einige klare Räumuster auf: In den voralpinen Regionen dominiert ein polarisiertes Bild. Agglomerationsräume, wie auf der linken Seite der Abbildung dargestellt, sind geprägt von einer stark positiven Bevölkerungsentwicklung. Diese nimmt dann kreisförmig in den Randgebieten ab, insbesondere um

München und Mailand. Die positiven Werte stoppen recht abrupt am Alpenkonventionsperimeter: In den reliefgeprägten Räumen ist die Entwicklung dort offensichtlich deutlich weniger positiv.

Ein anderes Muster zeigt sich innerhalb der alpinen Regionen. Hier lassen sich besonders positive Bevölkerungsentwicklungen entlang der Infrastrukturachsen in den Tälern beobachten. Diese sind auf eine gemäßigte Reliefstruktur angewiesen und zeigen bis auf die Nord-Süd-Verbindungen des Brenners (Innsbruck-Bozen-Trient) und Chur-Mailand zumeist eine Ost-West Ausrichtung (Inntal, Pustertal usw).

Die eher schlecht angebundenen Regionen im Hochgebirge hingegen sind von deutlich weniger positiven Entwicklungen geprägt. Das inneralpine Gesamtbild ist insofern von einer großen Heterogenität gekennzeichnet, wobei die Strukturen etwas diffuser sind, mit etlichen „inselhaften“ Entwicklungen im positiven sowie im negativen Sinne.

B) Berggebiet vs Voralpenland in der großräumigen Positionierung

Im nächsten Schritt nehmen wir eine etwas grundlegendere Positionierung vor: Unabhängig von der Zugehörigkeit zu Stadt und Land vergleichen wir die Entwicklungstrends der ARGE ALP-Gebiete innerhalb des Alpenkonventionsperimeters („inneralpin“) mit den Gebieten außerhalb des Gebirges („vor-/außerlpin“). In Abbildung 2 ist der demographische Trend über die Jahre 2010 bis 2019 ersichtlich. Diese Graphik verdeutlicht Folgendes: Der voralpine Teil der ARGE ALP, der insbesondere auch die großen Metropolräume umfasst, entwickelt sich deutlich positiver als der ARGE ALP-Raum, der innerhalb des Gebirges iS des Alpenkonventionsgebiets liegt. Letzterer entwickelt sich immer noch (etwas) positiver als der makroregionale Gesamttraum und deutlich positiver als die weiteren inneralpinen Gebiete, die der Alpenkonvention zugehören. Damit bestätigt sich die eingangs getätigte Aussage, dass die ARGE ALP gewissermaßen als „starker Berg“ anzusehen ist, und dies ist nicht auf die voralpinen Gebiete reduziert.

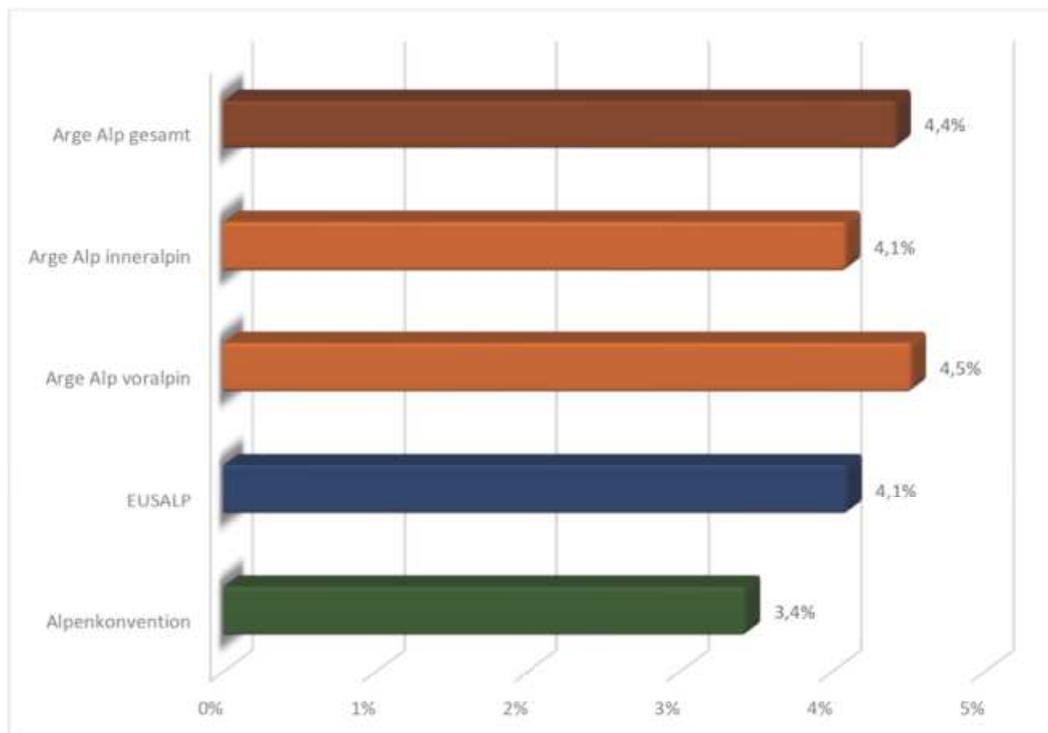


Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung von 2010 bis 2019 in verschiedenen Raumbezügen (eigene Darstellung, Datenquelle: Eurostat 2021 & nationale Statistikämter 2021)

C) Mehrdimensionale Betrachtung

Im letzten Schritt der sekundärstatistischen Analyse nehmen wir eine komplexere Positionierung vor, indem wir drei Dimensionen kombinieren, namentlich die Zugehörigkeiten zu „Stadt/Land“, „vor-alpin/inner-alpin“ und „ARGE ALP/nicht-ARGE ALP“.

Abbildung 3 zeigt Folgendes: Die ARGE ALP-Gebiete heben sich auch hier positiv ab. Die städtischen Gebiete der Arge Alp entwickeln sich positiver als die Vergleichsgebiete, also sowohl im Vergleich zu den sonstigen EUSALP-Städten als auch zu den sonstigen Alpenkonventionsstädten. Im alpinen Raum (also innerhalb des Alpenkonventionsperimeters) gilt, dass die Entwicklung im ländlichen Raum und in den Klein-/Vorstädten der ARGE ALP erkennbar positiver ist als in den gleichen Raumkategorien des sonstigen Alpenkonventionsperimeters. Lediglich im voralpinen Bereich ist die Entwicklung im Vergleichsgebiet positiver als im ARGE ALP-Gebiet.

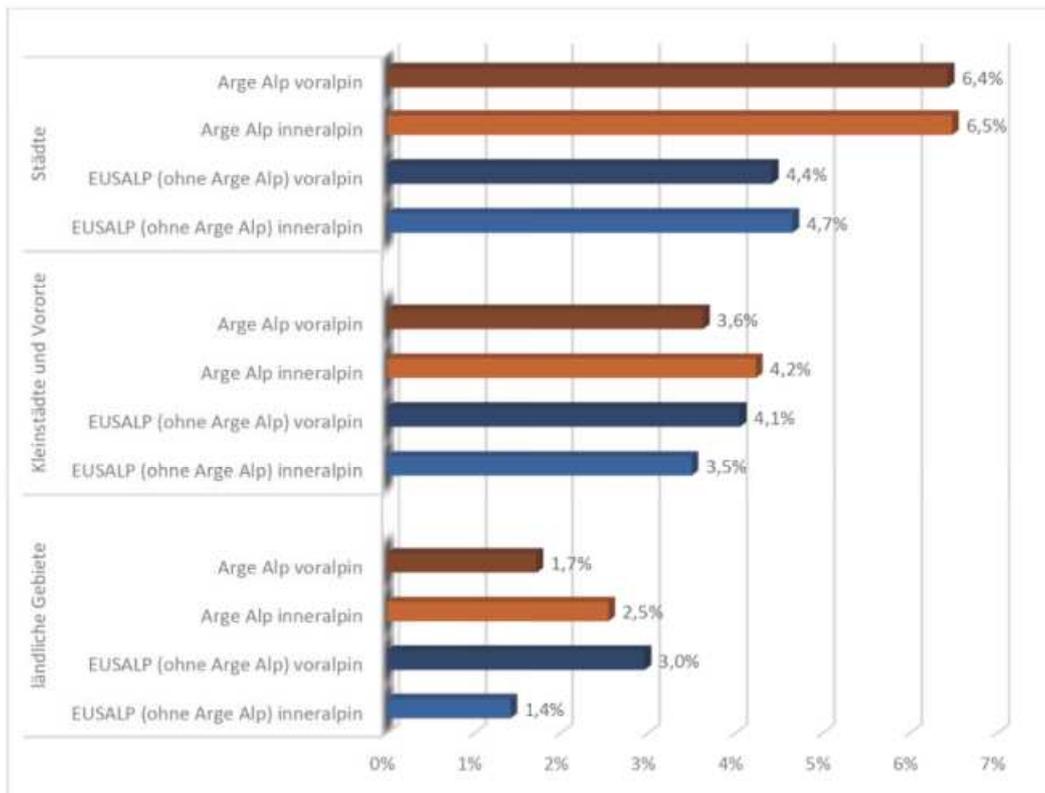


Abbildung 3: Vor- und Inneralpine Bevölkerungsveränderung 2010 bis 2019 nach DEGURBA-Klassifikationen in % (eigene Darstellung, Datenquelle: Eurostat 2021 & nationale Statistikämter 2021)

IV. Diskussion und Fazit

Der Befund ist recht eindeutig – die ARGE ALP ist eine starke Region, und zwar deutlich stärker als die Vergleichsgebiete im sonstigen Alpenraum. Und dies gilt sowohl im voralpinen als auch inneralpinen Bereich, wenn auch tendenziell etwas stärker im voralpinen Bereich.

Im Hinblick auf das Relief bleibt die Frage, ob der relative Erfolg der ARGE ALP trotz oder gerade wegen der Berge zu verzeichnen ist. Die Antwort hierauf ist nicht trivial und muss sehr unterschiedliche Argumente einbeziehen: Erstens ist die Attraktivität der Bergregion auch durch reliefspezifische Faktoren erklärbar. So ist die hohe Bedeutung des Tourismus in vielen Teilgebieten eng mit dem Gebirge verbunden. Parallel hierzu spielt die sog. „Amenity Migration“ eine erhebliche Rolle, also eine Zuwanderung, die nicht (primär) aufgrund des Arbeitsortes erfolgt, sondern aufgrund der Ästhetik und Lebensstil-Dimension von alpinen Räumen. In Zeiten von multi-lokalen Haushalten und zuneh-

mender Verbreitung des Homeoffice ist dieser Faktor von steigender Bedeutung.¹²

Zweitens finden sich im ARGE ALP-Raum bei Weitem nicht nur metropolitane Wirtschaftsfunktionen sowie deren Ergänzungen aus dem gebirgigen „Hinterland“. Gerade auch in den ländlichen Räumen finden sich sehr erfolgreiche Unternehmen und Branchen, die auf eine Pfadentwicklung zurückblicken, welche eng mit den lokalen Gegebenheiten und eben auch mit dem Relief verbunden sind. Prominente Unternehmen des Weltmarktes illustrieren dies, zB Doppelmayr in Vorarlberg, das mit der alpinen Wasserkraft eng verbundene metallverarbeitende Unternehmen Plansee im Außerfern, oder auch der Bergsportausrüster Salewa in Bozen. Der sozioökonomische Erfolg der Region hat sich über die Zeit gerade auch „am Berg“ entwickelt. Spezialisierung, positive Pfadabhängigkeit und Exportorientierung sind hierbei die wirtschaftsgeographischen Schlüsselbegriffe.

Drittens ist zweifellos die hervorragende Erreichbarkeit von wichtiger Bedeutung. Die ARGE ALP verbindet metropolitane Hubs der multi-modalen Erreichbarkeit (München, Mailand) mit einer recht dezentralen Siedlungsstruktur, die eigenständige Entwicklungen der mittleren Zentren ermöglicht. Die bedeutendste Transitroute der Alpen (Brenner-Achse) kommt dann als verbindendes Element hinzu.

In der europäischen Raumentwicklung gilt die Maßgabe: „*turning territorial diversity into strength*“.¹³ Dies scheint in der ARGE ALP in besonders hohem Maße gelungen zu sein. Zugleich ist dieser Erfolg nicht automatisch gegeben – die aktuellen Risiken aufgrund des Fachkräftemangels sind enorm und die Sicherung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft in einer solchen komplexen Geographie ist herausfordernd. Neben Innovationsorientierung, Bestandspflege und der Entwicklung von Standortfaktoren ist es zweifellos zentral, das Verhältnis von alpinen und voralpinen Gebieten im Blick zu haben.

Dabei ist ein Mittelweg zu finden zwischen zwei Stoßrichtungen: Auf der einen Seite sind „*mutually beneficial exchanges between urban agglomerations and their mountain hinterland*“ zu sichern.¹⁴ Zugleich

12 Bender/Kanitschneider, New Immigration Into the European Alps: Emerging Research Issues, Mountain Research and Development 32-2 (2012), 235 f; Perlik, Alpine gentrification: The mountain village as a metropolitan neighbourhood. New inhabitants between landscape adulation and positional good, Journal of Alpine Research 99-1 (2011), 1 (4 f).

13 Commission of the European Communities, Green paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength (2008) 8.

14 Dematteis, Journal of Alpine Research 106-2 (2018), 9.

ist darauf zu achten, dass dies nicht zur einseitigen Metropolen-Politik wird, die eine Abhängigkeit des bergigen, ländlichen Raumes von externen Faktoren schafft und die gewachsenen, endogenen Potenziale nicht umfassend nutzt.¹⁵

15 *Brozzi et al*, Towards more resilient economies in Alpine regions. *Acta geographica Slovenica* 55-2 (2015), 339 (348).

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der ARGE ALP

I. Einleitung

Die Zusammenarbeit der ARGE-ALP-Mitglieder ist eine der ersten und gleichzeitig einflussreichsten Formen des europäischen grenzüberschreitenden Regionalismus, verstanden als gemeinsames Wirken von Regionen unterschiedlicher Staatszugehörigkeit und mit unterschiedlicher staatsrechtlicher Kategorisierung auf verschiedensten Gebieten. Die Kooperation erfolgt dabei in rechtlicher Hinsicht stets auf einem kleinsten gemeinsamen Nenner dessen, was die jeweiligen nationalen Verfassungen ihren Gliedstaaten und Regionen erlauben.¹

Dennoch ist es bemerkenswert, in welcher Weise sich die Länder und Regionen von ihren jeweiligen Staaten emanzipierten, um die nationalen Grenzen hinter sich zu lassen und die Zusammenarbeit voranzutreiben. Von Interesse ist es daher auch, die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dieses Vorgehens in den vier Staaten, denen die ARGE-ALP-Länder angehören, zu untersuchen, was in diesem Beitrag erfolgen soll. Die Darstellung erfolgt angesichts der Vorgaben der Herausgeberschaft in einer entsprechend konzisen und zusammengefassten Form.

II. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rechtsvergleich

A) Deutschland

Art 32 GG behält die auswärtigen Beziehungen zu Staaten dem Bund vor (Abs 1) und sieht die Länder berechtigt, Verträge mit anderen Staaten abzuschließen, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind (Abs 3). Art 24 Abs 1a GG ermöglicht den Ländern, soweit sie für die Ausübung

1 Siehe dazu auch *Staudigl*, Grenzüberschreitender Regionalismus. Bericht über die ARGE ALP, in: Huber/Pernthaler (Hg), *Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive* (1988) 79 (82).

der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen. In beiden Fällen besteht eine präventive Bundesaufsicht in Form eines Zustimmungserfordernisses der Bundesregierung, um einen Widerspruch mit Bundesinteressen zu vermeiden.

Art 32 Abs 3 GG begründet eine begrenzte Völkerrechtssubjektivität der Länder und zugleich ihre Kompetenz zum Handeln in auswärtigen Angelegenheiten² in Form des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge und aller damit zusammenhängenden Handlungen³ in allen Bereichen, in denen sie Gesetzgebungszuständigkeit haben. Die Länder handeln dabei stets als Träger hoheitlicher Gewalt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben; kann die Wahrnehmung der Aufgaben auch in Formen des Privatrechts erfolgen, ist der Anwendungsbereich von Art 32 GG nicht eröffnet.⁴

Art 24 Abs 1a GG wurde 1992 eingeführt, um praktischen Bedürfnissen, insbesondere bei Verwaltungskooperationen, Rechnung zu tragen, hat aber bisher keine Bedeutung erlangt.⁵ Er begründet eine weitere Vertragsabschlusskompetenz der Länder in Zusammenhang mit der Übertragung von Hoheitsrechten an grenznachbarschaftliche Einrichtungen. Es muss sich um geographisch grenznahe (idR an einer gemeinsamen Staatsgrenze gelegene) Einrichtungen mit Rechtsfähigkeit handeln, die Aufgaben müssen gemeinsam erledigt werden und die Hoheitsrechte müssen die Kompetenz der Länder für die Ausübung ihrer Befugnisse und der Erfüllung staatlicher Aufgaben betreffen.⁶ Beispielhaft können der Bereich des Hochschulwesens oder der Abfall- und Abwasserversorgung genannt werden, übertragbare Hoheitsrechte betreffen etwa eine Gebührenordnung oder grenzüberschreitende Pläne im Bereich Raumordnung.⁷

Die Länder pflegen darüber hinaus vielfältige Außenkontakte, von Besuchen über Arbeitsgemeinschaften bis hin zur Errichtung von Interessenvertretungen.⁸ Die Zuständigkeit dazu wird als Kompetenz aus der

2 *Streinz*, Art 32 GG, in: Sachs (Hg), Grundgesetz. Kommentar⁹ (2021) Rn 6.

3 *Streinz*, Art 32 Rn 49.

4 *Streinz*, Art 32 Rn 12.

5 Siehe dazu *Classen*, Art 24 GG, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hg), Kommentar zum Grundgesetz⁷, Bd 2 (2018) Rn 70, 75.

6 Siehe im Detail *Streinz*, Art 24 GG, in: Sachs (Hg), Grundgesetz. Kommentar⁹ (2021) Rn 43-49.

7 *Classen*, Art 24 Rn 89.

8 *Kempen*, Art 32 GG, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hg), Kommentar zum Grundgesetz⁷, Bd 2 (2018) Rn 89.

Natur der Sache⁹ bezeichnet und aus der Eigenstaatlichkeit der Länder abgeleitet, ermöglicht aber keine selbständige Außenpolitik.¹⁰ Diese Kompetenz ist auch die Grundlage, auf der die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der ARGE ALP beruht.

B) Italien

Seit der Verfassungsreform von 2001¹¹ ist dem Staat in Art 117 Abs 2 lit a Verf ausdrücklich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur Definition der Außenpolitik und der internationalen Beziehungen des Staats vorbehalten. Art 117 Abs 9 Verf beinhaltet als Neuerung¹² die Möglichkeit für die Regionen, im Rahmen ihrer Außenbefugnis auf den Sachgebieten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, Abkommen mit Staaten und Vereinbarungen mit zu einem anderen Staat gehörenden Gebietskörperschaften nach den Vorgaben des staatlichen Gesetzgebers abzuschließen. Art 117 Abs 3 Verf sieht eine ebenfalls neue regionale Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der internationalen Beziehungen der Regionen vor, die in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Staatsgesetzgebung ausgeübt werden muss. Der Anwendungsbereich beider Bestimmungen erfasst auch die autonomen Provinzen Bozen und Trient.¹³ Der Staat kann weiterhin völkerrechtliche Abkommen in den Zuständigkeitsbereichen der Regionen und autonomen Provinzen abschließen, ohne diese einzubeziehen (vgl Art 117 Abs 5 Verf).

Neben den nunmehr verfassungsrechtlich verankerten Formen der regionalen Außenbefugnis in Bezug auf das völkervertragsrechtliche Handeln bestehen die bisherigen Formen regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit fort, in denen die Regionen und autonomen Provinzen in Ausübung ihrer verfassungsrechtlich definierten Kompetenz im Ausland tätig werden. Beispielfhaft seien genannt: Höflichkeitsbesuche; Partnerschaften; Informationsaustausch; gemeinsame Veranstaltungen. Dazu können sie sich auch des Privatrechts bedienen.¹⁴ Die grenzüberschreitenden Beziehungen zu nachgeordneten

9 *Streinz*, Art 32 Rn 52; *Kempfen*, Art 32 Rn 89.

10 *Streinz*, Art 32 Rn 53.

11 VerfG Nr 3 vom 18.10.2001.

12 *Caretti/Tarli Barbieri*, *Diritto regionale*⁴ (2016) 398.

13 Siehe Art 10 VerfG Nr 3/2001.

14 *Messineo*, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, *Le Regioni* 1/2011, 11 (53).

Gebietskörperschaften anderer Staaten, beispielsweise in Form der ARGE ALP, haben sich früh zu einer eigenen Kategorie entwickelt, für die durch die 1984 erfolgte Ratifizierung des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madrider Konvention von 1980) ein gewisser rechtlicher Rahmen geschaffen wurde.¹⁵ Das DPR vom 31. März 1994¹⁶ zur Ausrichtung und Koordinierung der regionalen Auslandstätigkeit durch den Staat, das eine (nicht erschöpfende) Typisierung der zulässigen Auslandsaktivitäten vornahm und die Auswirkungen regionalen Handelns auf die staatliche Außenpolitik und das Entstehen einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Italiens durch Mitteilungs-, Zustimmungs- und Einvernehmensefordernisse zu kontrollieren suchte, nahm die aus Abkommen oder Zusammenschlüssen zum Zwecke der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit resultierenden Beziehungen sogar ausdrücklich von jeglicher Mitteilungspflicht gegenüber dem Staat aus.

Die staatlichen Vorgaben zur regionalen Außenbefugnis gemäß Art 117 Abs 9 Verf sind in Art 6 Gesetz Nr 131/2003 näher ausgestaltet. Die Bestimmungen zielen in Kontinuität mit der Rechtslage zur internationalen Tätigkeit der Regionen und autonomen Provinzen vor 2001¹⁷ darauf ab, Auswirkungen auf die staatliche Außenpolitik und das Entstehen einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Italiens durch die völkerrechtlich relevante Tätigkeit der Regionen zu vermeiden. Die Beachtung dieser Schranken wird iSd Prinzips der loyalen Zusammenarbeit durch Verfahren mit Mitteilungspflichten der regionalen Seite und Informations- und Zustimmungsrechten der Regierung verwirklicht.¹⁸ Entsprechend ist der beabsichtigte Abschluss von Vereinbarungen bzw die Aufnahme von Verhandlungen zu Abkommen dem Staat mitzuteilen, der aus außenpolitischen Erwägungen Einwände erheben kann bzw im Fall der Abkommen in die Verhandlungen einzubeziehen ist.¹⁹ Vereinbarungen mit nachgeordneten Gebietskörperschaften anderer

15 Siehe dazu *Florenzano*, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale* (2004) 67–76. Italien hat sowohl mit Österreich (1995) als auch mit der Schweiz (1993) ausführende völkerrechtliche Abkommen abgeschlossen, die die nachgeordneten Gebietskörperschaften im Abstand von 25 km von der Grenze zum Abschluss von Vereinbarungen und Übereinkommen iSd Madrider Konvention ermächtigen.

16 Der Wegfall der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis durch Art 8 Gesetz Nr 131/2003 hat dem DPR seine Rechtsgrundlage entzogen.

17 Siehe *Messineo*, *Le Regioni* 1/2011, 12.

18 Vgl zum Element der Kooperation in den Verfahren *Palermo*, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, *Le Istituzioni del Federalismo* 5/2002, 709 (713).

19 Art 6 Abs 5 Gesetz Nr 131/2003.

Staaten müssen darauf ausgerichtet sein, die regionale wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu fördern sowie Tätigkeiten mit bloßem Auslandsbezug (zB Höflichkeitsbesuche oder Informationsaustausch) zu verwirklichen.²⁰ Abkommen mit Staaten sind auf wenige Fälle beschränkt, darunter programmatische Abkommen zur Förderung der regionalen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung, und bedürfen für ihren Abschluss der Verleihung der *treaty making power* durch den Staat.²¹

Setzt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Unionsrecht um, zB innerhalb der territorialen Zusammenarbeit der Europäischen Union, wird der rechtliche Rahmen jedoch vom Unionsrecht vorgegeben. Dem folgend unterliegen zur Umsetzung unionsrechtlicher Regelungen geschlossene Vereinbarungen (zB in Zusammenhang mit INTERREG) mit nachgeordneten Gebietskörperschaften anderer Staaten oder mit Staaten nicht den Vorschriften zur regionalen Auslandstätigkeit.²²

C) Österreich

Gemäß Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG sind die „äußere(n) Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere der Abschluss von Staatsverträgen, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder nach Art. 16 Abs. 1 Angelegenheit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung. Die in diesem Kompetenztatbestand erwähnte Zuständigkeit der Länder gemäß Art 16 Abs 1 B-VG besagt, dass die Länder in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen können.

Dies darf freilich nicht dazu verleiten, die außenpolitischen Befugnisse der Länder auf die praktisch bisher bedeutungslosen Länderstaatsverträge zu reduzieren.²³ Abgesehen davon, dass die Länder als Träger von Privatrechten jenseits der Kompetenzverteilung handeln dürfen (Art 17 B-VG) und daher auch in privatrechtliche Beziehungen

20 Art 6 Abs 2 Gesetz Nr 131/2003.

21 Art 6 Abs 3 Gesetz Nr 131/2003; zur Erteilung der Vertragsabschlussbefugnis Urteil italVerfGH Nr 238/2004.

22 *Caretti/Tarli Barbieri*, *Diritto regionale* 405 ff; vgl Urteil italVerfGH Nr 238/2004.

23 *Bußjäger*, *Multi-Level-Governance als Gegenstand und Herausforderung des öffentlichen Rechts*, ZÖR 71 (2016), 307 (313 ff).

mit Nachbarstaaten und deren Untergliederungen eintreten dürfen,²⁴ impliziert der Vorbehalt in Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG nach der hier vertretenen Auffassung, dass die Länder über die Kompetenzen verfügen, mit anderen Staaten bzw deren Teilstaaten überhaupt außenpolitische Kontakte und Beziehungen einzugehen.²⁵ Dass die Regelung erst 1988 in das B-VG übernommen wurde, schadet nicht: Es wurde damals lediglich auf einer bereits vorgefundenen Zuständigkeit aufgebaut, wonach sich – freilich ohne Vertragsschlusskompetenz – aus der Generalklausel zugunsten der Länder in Art 15 Abs 1 B-VG iVm Art 17 B-VG eine „gewisse Basis transnationaler Kooperation auf Regionalebene“ ergab.²⁶

Das außenpolitische Handeln der Länder kann sowohl hoheitlich als auch als Träger von Privatrechten erfolgen. Soweit Landesorgane das Land nach außen vertreten (gemäß Art 105 Abs 1 B-VG „vertritt“ der Landeshauptmann das Land), agieren sie in sogenannter schlichter Hoheitsverwaltung und erzeugen dabei völkerrechtliches *soft law*.²⁷

Klassisches hoheitliches Handeln würde dagegen ausgeübt, wenn die Landesorgane das – in der Praxis bisher nicht genutzte – Instrument des Länderstaatsvertrages gemäß Art 16 Abs 1 bis 3 B-VG in Anspruch nehmen würden.

Wenn also beispielsweise die Landeshauptleute von Tirol und Südtirol konferieren, liegt nicht etwa privatrechtliches Handeln des Landes Tirol vor, sondern schlichthoheitliches Handeln, was durchaus auch unterschiedliche Wirkungen im Hinblick auf die rechtliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen kann. Es ist daher stets zu untersuchen, ob ein bestimmtes Handeln schlichthoheitlich ist (wenn etwa grenzüberschreitende Hilfe in Katastrophenangelegenheiten geleistet würde), was etwa eine Verantwortlichkeit des Landes nach den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes nach sich ziehen würde, oder ein privatrechtliches Handeln vorliegt (wenn etwa ein Vertrag über einen gemeinsamen Lawinenwarndienst abgeschlossen wird, das nach den jeweils anzuwendenden privatrechtlichen Bestimmungen zu prüfen wäre).

24 Müller Th., Art 10 (1) Z 2 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 8.

25 Bußjäger, ZÖR 71 (2016), 315; siehe auch Bittner, Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 3 (7); kritisch Müller Th., Art 10 (1) Z 2 Rz 8.

26 Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, Bd 1 (1975), 154.

27 Müller J., Was dürfen die Länder? Kritische Anmerkungen aus der Praxis, in: Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 9 (10).

Im selbständigen Wirkungsbereich der Länder (Art 15 Abs 1 B-VG) können diese auch insoweit außenpolitisch tätig sein, als sie Verwaltungsübereinkommen ohne rechtliche Bindungswirkung abschließen, privatrechtliche Verträge eingehen oder überhaupt informell handeln.

Das Handeln der Länder im Rahmen der ARGE ALP ist eine typische Ausformung des Regionalismus, der nach dem Ausbau bilateraler Beziehungen die zweite Stufe außenpolitischer Aktivitäten der Länder bildete.²⁸

Völkerrechtlich verbindliche Akte können die Länder im Rahmen der ARGE ALP nach dem Gesagten nur setzen, wenn sie Länderstaatsverträge schließen. Zu solchen ist es bisher noch nicht gekommen, gerade weil die bisherigen Aktivitäten als ausreichend betrachtet wurden.

D) Schweiz

Die außenpolitischen Angelegenheiten sind auch in der Schweiz grundsätzlich Sache des Bundes. Gemäß Art 56 Abs 1 BV können die Kantone in ihren Zuständigkeiten mit dem Ausland Verträge schließen. Diese Verträge dürfen gemäß Art 56 Abs 2 BV dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren.

Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone zufolge Art 56 Abs 3 BV direkt verkehren, eine Bestimmung, die im österreichischen B-VG keine explizite Entsprechung findet, sondern aus diesem wie dargestellt abzuleiten ist. In den übrigen Fällen erfolgt nach dieser Verfassungsbestimmung der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

Auch wenn die Teilnahme der Kantone am grenzüberschreitenden Regionalismus nicht explizit in Art 56 BV verankert ist, so impliziert dieser doch nach herrschender Meinung die Befugnis zu derartigen Formen der Zusammenarbeit.²⁹ Abgeleitet wird diese Zuständigkeit aus der Eigenständigkeit der Kantone, insbesondere aus ihrer Aufgaben-

28 *Bußjäger*, Föderalismus und die Außenpolitik der Länder, in: Eder/Senn (Hg), Handbuch der österreichischen Außenpolitik (in Druck).

29 Vgl. *Hänni/Bortler*, Art 56 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hg), Basler Kommentar Bundesverfassung (2015) 1004 Rz 7; *Pfisterer*, Die Kantone mit dem Bund in der EU-Zusammenarbeit (2014) 60 ff.

und Organisationsautonomie.³⁰ Auch in der Schweiz beruft man sich dazu auf die Madrider Konvention.³¹

In diesem Sinne werden den Kantonen weitreichende Kompetenzen zugebilligt, was die Gründung grenzüberschreitender Einrichtungen und Projekte betrifft. Voraussetzung ist jedoch, dass der ausländische Partner über dieselben Kompetenzen verfügt.³² Zu diesen Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zählt auch die ARGE ALP.³³ Trotz zahlreicher Vereinbarungen,³⁴ welche Kantone auf der Grundlage des Art 56 Abs 1 BV bisher abschlossen, wird der informellen Zusammenarbeit auch in der Schweiz die größere Bedeutung zugebilligt.³⁵

Insgesamt erweisen sich daher die Möglichkeiten der Kantone zur Gestaltung einer eigenständigen „kleinen Außenpolitik“ als durchaus beachtlich³⁶ und jedenfalls weitergehend als der von zahlreichen Aufsichtsinstrumentarien des Bundes des Art 16 B-VG belastete Spielraum der österreichischen Länder.

III. Zusammenfassung

Die Darstellung zeigt, dass sich die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für das grenzüberschreitende Handeln von Ländern und Kantonen in den Bundesstaaten Deutschland, Österreich und der Schweiz im Wesentlichen auf deren Eigenstaatlichkeit zurückführen lassen. Aber auch im Regionalstaat Italien können die Regionen und

30 Pfisterer, Art 56 BV, in: Ehrenzeller et al (Hg), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar³ (2014) 1164 Rz 13.

31 Pfisterer, Art 56 Rz 13; ders, Auslandbeziehungen der Kantone, in: Thürer/Aubert/Müller (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz (2001) 525 (542 f, dort Rz 58).

32 Hänni/Bortler, Art 56 1049 Rz 20.

33 Siehe auch Schweizer, Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Diggelmann/Randall/Schindler (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd I (2020) 691 (708, Rz 19 FN 95); Häfelin et al, Schweizerisches Bundesstaatsrecht¹⁰ (2020) 393, Rz 1266; Friesecke, Foren der Zusammenarbeit in den Grenzräumen der Schweiz, in: Tschudi et al (Hg), Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz (2014), 107 (127 f, Rz 55 f).

34 Siehe die Beispiele bei Biaggini/Haas, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Schweiz, in: Tschudi et al (Hg), Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen (2014) 139 (154 f, Rz 32 f).

35 Pfisterer, Auslandbeziehungen Rz 62.

36 Buser, Kantonales Staatsrecht² (2011) 113 Rz 261.

autonomen Provinzen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten grenzüberschreitend handeln. Sie haben dies bereits getan, bevor die Verfassungsreform von 2001 ihre Befugnisse erweitert hat. Ähnlich ist in Österreich die explizite Einräumung einer völkerrechtlichen Vertragsabschlusskompetenz der Länder mit einer Novelle zum B-VG 1988 auch als Anerkennung ihrer Befugnisse, eine „kleine Außenpolitik“ zu führen, wie dies in Deutschland und der Schweiz formuliert wird, zu verstehen.

Die regionalistischen Initiativen in den vier untersuchten Staaten müssen allerdings auch in einem größeren Kontext gesehen werden und waren in eine gesamteuropäische Entwicklung eingebettet, die nicht nur den Regionen größeres Augenmerk schenkte, sondern auch ihren grenzüberschreitenden Kontakten. Dabei kam auch der Madrider Konvention eine wichtige Rolle als Impulsgeberin zu.

Auch im europäischen Mehrebenensystem kommt informellen Zusammenschlüssen wie der ARGE ALP weiterhin Bedeutung zu, sie können und müssen sich aber auch wandeln und weiterentwickeln können und beispielsweise die Instrumente des Europarechts, wie die Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), in Anspruch nehmen. Anwendungsfälle gibt es mittlerweile zahlreiche. Sie sind aber nicht mehr Gegenstand des vorliegenden Beitrags.

Europarechtliche Handlungsmöglichkeiten der ARGE ALP und ihrer Mitgliedsländer

I. Einführung

Im Oktober 2022 wird die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) fünfzig Jahre alt. Seit ihrer Gründung haben sich die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Europa grundlegend verändert. So wurde der europäische Integrationsprozess schrittweise vertieft und erweitert. Die Europäischen Gemeinschaften (EG) wurden zur Europäischen Union (EU) entwickelt und von sechs auf insgesamt 28 europäische Staaten erweitert.¹ Die Mitgliedstaaten haben sukzessive Kompetenzen auf die EG bzw (später) die EU übertragen und dabei auch solche der Regionen nicht ausgenommen.² Der damit verbundene Kompetenzverlust der Regionen wurde durch Mitwirkungsmöglichkeiten im Entscheidungsprozess sowohl auf mitgliedstaatlicher als auch auf unionaler Ebene ausgeglichen. Auf diese Weise konnte die ursprüngliche „Länderblindheit“ der EG überwunden und die Rolle der Regionen im Integrationsprozess aufgewertet werden. Im Jahr 2006 wurde mit der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)³ sogar eine unionsrechtliche Grundlage für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in der EU geschaffen.⁴

Vor diesem Hintergrund wird nachstehend der Frage nachgegangen, welche Möglichkeiten der ARGE ALP offenstehen, um ihre Interessen im europäischen Integrationsprozess zu artikulieren. Dabei wird zunächst die ARGE ALP mit ihren rechtlichen Grundlagen und ihrer Rechtsnatur

1 Vgl zB *Schroeder*, Grundkurs Europarecht⁷ (2021) 6.

2 Vgl zB *Obwexer*, Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen, in: ders et al (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 1.

3 Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl 2006 L 210, 19 idF ABl 2013 L 347, 303.

4 Vgl zB *Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger et al (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (2011) 47.

skizziert (II.). Daran anschließend werden die europäischen Initiativen der ARGE ALP beschrieben (III.). In der Folge wird die Rolle der ARGE ALP bei der Entwicklung der makroregionalen Strategie für den Alpenraum analysiert (IV.). Schlussfolgerungen mit einer kurzen Zusammenfassung und einem Ausblick schließen den Beitrag ab (V.).

II. ARGE ALP: Grundlagen und Rechtsnatur

Die ARGE ALP wurde am 12./13. Oktober 1972 in Seefeld/Mösern auf Initiative des damaligen Tiroler Landeshauptmanns *Eduard Wallnöfer* gegründet. An der Gründung beteiligt waren insgesamt sieben Gebietskörperschaften: der Freistaat Bayern, der Kanton Graubünden, die Region Lombardei, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, das Land Salzburg, das Land Vorarlberg und das Land Tirol. Vereinbart wurden regelmäßige Zusammenkünfte mit einem Mindestmaß an Institutionalisierung zur Behandlung besonders vordringlicher Sachverhalte. Dazu zählten Fragen des transalpinen Straßen- und Schienenverkehrs, der Siedlungsstruktur, der Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft sowie der Landwirtschaft, ferner Fragen des Umweltschutzes und der kulturellen Beziehungen. In Erfüllung ihrer Aufgaben sollte die Arbeitsgemeinschaft gemeinsame Empfehlungen an die jeweils zuständigen Organe der Länder richten können. Die Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft sollte vorläufig das Amt der Tiroler Landesregierung führen. Festgelegt wurde dies in einer bloßen „Niederschrift des Ergebnisses einer Zusammenkunft“.⁵

A. Grundlagen

Heute, fünfzig Jahre später, verfügt die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer⁶ über ein eigenes Statut.⁷ Demnach hat die ARGE ALP das Ziel,

5 Niederschrift des Ergebnisses einer Zusammenkunft, die auf Einladung des Landeshauptmanns von Tirol am 12./13.10.1972 in Mösern bei Seefeld (Tirol) stattfand, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Publikationen/Ergebnisprotokolle/Protokoll_01_Regierungschefkonferenz.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021). Vgl zB *Plangger*, Die Europaregion und andere regionale Kooperationsformen wie ARGE ALP und EUSALP, in: *Bußjäger/Happacher/Obwexer* (Hg), *Verwaltungskooperation in der Europaregion* (2019) 105 (113).

6 Vgl zB *Schmitt-Egner*, *Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen* (2000) 175.

7 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Statut_Arge_Alpin_neu_de290512.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einem Minimum an Institutionalisierung gemeinsame Anliegen der Mitgliedsländer im Rahmen ihrer Befugnisse zu behandeln und gegenüber den Bundes- und Zentralregierungen zu vertreten, das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum zu vertiefen, die Kontakte zwischen den Völkern und Bürgern zu fördern, die Stellung der Länder, Regionen, Provinzen und Kantone zu stärken und einen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten (Pkt I Abs 1 Statut). Zu den gemeinsamen Interessensbereichen zählen insbesondere die nachhaltige Entwicklung, die Raumordnung, die Regionalpolitik, die Daseinsvorsorge, Infrastruktur und Verkehr, die Berglandwirtschaft sowie das gemeinsame kulturelle Erbe (Pkt I Abs 2 Statut).⁸

Zu den Mitgliedsländern der ARGE ALP gehören die sieben Gründungsmitglieder sowie drei später hinzugekommene Gebietskörperschaften: der Kanton St. Gallen, der Kanton Tessin und die Autonome Provinz Trient (Pkt II Abs 1 Statut). Zusätzlich können weitere Länder, Regionen, Provinzen, Kantone sowie interregionale und internationale Einrichtungen, die von den zu behandelnden Anliegen unmittelbar berührt werden, als Beobachter mit beratender Stimme zugelassen werden (Pkt II Abs 2 Statut).

Das „Minimum an Institutionalisierung“ besteht inzwischen aus der Konferenz der Regierungschefs, dem Vorsitz und dem Präsidium, dem Leitungsausschuss sowie Projektgruppen.

Die Konferenz der Regierungschefs (Pkt III Statut) berät über gemeinsame Anliegen und Zielsetzungen, legt jährlich ein Arbeitsprogramm fest, das die Arbeitsschwerpunkte sowie die konkreten Ziele und Maßnahmen enthält, verabschiedet Empfehlungen an die Mitgliedsländer sowie Resolutionen sowohl an die Bundes- und Zentralregierungen als auch an interregionale und internationale Einrichtungen. Sie legt in einer jährlichen Finanzvorschau den Kostenrahmen für die Tätigkeit der ARGE ALP fest. Die Konferenz der Regierungschefs wird jährlich in dem Mitgliedsland abgehalten, dessen Regierungschef Präsident der Arbeitsgemeinschaft ist. Ein Drittel der Mitgliedsländer kann die Einberufung einer außerordentlichen Konferenz verlangen. An der Konferenz können für jedes Mitgliedsland bis zu zwei Regierungsmitglieder teilnehmen und Experten beigezogen werden. Beschlüsse werden mit

8 Weiterführend *Schemm-Gregory*, Europa als ein Club voller Clubs – Eine club-theoretische Betrachtung des politischen Systems der Europäischen Union (2010) 278 ff.

Einstimmigkeit gefasst. Ein Mitgliedsland, das sich dabei der Stimme enthält, ist an den so gefassten Beschluss nicht gebunden.

Den Vorsitz in der ARGE ALP (Pkt IV Statut) übt jeweils ein Regierungschef eines Mitgliedslandes aus (Präsident der ARGE ALP). Der Vorsitz wechselt jährlich, grundsätzlich in alphabetischer Reihenfolge der Mitglieder. Der Präsident der ARGE ALP vertritt diese nach außen. Er ist zuständig, die Konferenz der Regierungschefs einzuberufen und zu leiten. Der Präsident der ARGE ALP bildet zusammen mit dem vorhergehenden und dem nachfolgenden Präsidenten, die beide als Vizepräsidenten fungieren, das Präsidium. Dabei ist sicherzustellen, dass zwei der Mitglieder aus der EU zugehörigen Mitgliedsländern stammen, eines aus einem nicht der EU zugehörigen Mitgliedsland. Das Präsidium hat für eine auf die gemeinsamen Interessensbereiche ausgerichtete, kontinuierliche und den aktuellen Anliegen entsprechende Tätigkeit der ARGE ALP zu sorgen. Es tagt mindestens ein Mal jährlich, Beschlüsse werden mit Einstimmigkeit gefasst.

Der Leitungsausschuss (Pkt V Statut) besteht aus leitenden Beamten der Mitgliedsländer oder von diesen benannten Vertretern sowie dem Leiter der Geschäftsstelle. Den Vorsitz führt der Präsident der ARGE ALP oder ein von diesem bestimmter Vertreter. Dem Leitungsausschuss obliegen die Vorbereitung der Konferenz der Regierungschefs und die Durchführung der Beschlüsse. Er befasst sich mit grundsätzlichen Fragen betreffend Inhalte, Organisation, Finanzierung und Koordination der ARGE ALP. Jedes Mitgliedsland hat eine Stimme. Die Beschlüsse werden mit Einstimmigkeit gefasst. Ein Mitgliedsland, das sich bei der Abstimmung der Stimme enthält, ist an den so gefassten Beschluss nicht gebunden. An den Sitzungen des Leitungsausschusses können Vertreter der Projektgruppen teilnehmen.

Zur Durchführung des Arbeitsprogramms kann die Konferenz der Regierungschefs oder das Präsidium nach Befassung der Mitgliedsländer Projektgruppen einsetzen (Pkt VI Statut). Diese sollen unter der politischen Verantwortung eines Regierungsmitglieds stehen. Mit Zustimmung des Leitungsausschusses können an den Projektgruppen nach Maßgabe der spezifischen Merkmale des jeweiligen Projekts auch externe Experten teilnehmen.

Die Geschäftsstelle der ARGE ALP (Pkt VII Statut) ist beim Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck eingerichtet. Sie unterstützt die Einrichtungen der ARGE ALP bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dazu gehören insbesondere die organisatorische Betreuung der Sitzungen des Leitungsausschusses, des Präsidiums und der Konferenz der Regierungschefs, die finanzielle Administration, die zentrale Dokumen-

tation und Auskunftserteilung sowie die Zusammenarbeit mit den Geschäftsstellen anderer interregionaler und internationaler Einrichtungen.

Die Kosten für Dolmetschleistungen und Übersetzungen, den Sachaufwand und die Reisen der Geschäftsstelle sowie die Kosten für sonstige Aktivitäten zur Durchführung des Arbeitsprogramms der ARGE ALP werden von den Mitgliedsländern getragen (Pkt VIII Statut). Dabei gilt folgender Schlüssel, sofern die Konferenz der Regierungschefs nichts anderes beschließt: 25 % zu gleichen Teilen, 50 % nach der Bevölkerung im Berggebiet und 25 % nach der Fläche im Berggebiet. Die Personal- und Reisekosten der von jedem Mitglied in die Einrichtungen der ARGE ALP entsandten Personen werden vom jeweiligen Mitgliedsland selbst getragen.

Im Jahr 2019 fasste die Konferenz der Regierungschefs einen Beschluss, die ARGE ALP zu stärken.⁹ Erstens soll die strategische Ausrichtung der Arbeitsgemeinschaft überprüft und den neuen Herausforderungen (Klimaveränderung und Zivilschutz, Verkehr und Mobilität, Migration und demographischer Wandel, Erhaltung und Stärkung des ländlichen Raums) angepasst werden. Zweitens sollen die Kommunikation und die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert und verbessert werden. Drittens wird das gemeinsame Verbindungsbüro der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino in Brüssel in Zusammenarbeit mit den Büros der anderen ARGE ALP-Mitgliedsländer vor Ort die Vertretung der Interessen der ARGE ALP bei den verschiedenen Institutionen der EU übernehmen. Viertens wird die Geschäftsstelle der ARGE ALP im Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck – zunächst befristet auf drei Jahre – um eine weitere Stelle erweitert. Einstellungserfordernis soll ua die Kenntnis der deutschen und der italienischen Sprache sein.

B. Rechtsnatur

Die ARGE ALP besteht in einer institutionalisierten Zusammenarbeit von zehn Gebietskörperschaften, von denen drei dem EU-Mitgliedstaat Österreich, drei dem EU-Mitgliedstaat Italien, eine dem EU-Mitgliedstaat Deutschland und drei dem Nicht-EU-Mitgliedstaat Schweiz angehören. Grundlage dieser Zusammenarbeit ist das geltende Statut.

9 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/Staerkung_der_Arge_Alp.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

Die ARGE ALP bezeichnet sich selbst als „Organisation der multilateralen regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“.¹⁰ Die Rechtsnatur lässt sich daraus allerdings nicht ableiten, auch wenn die Verwendung des Begriffes „Organisation“ den rechtlichen Status einer internationalen Organisation nahelegt. Dies trifft jedoch nicht zu.

Das Statut ist kein völkerrechtlicher Vertrag. Als solcher hätte es jedenfalls als „Länderstaatsvertrag“ abgeschlossen werden müssen, was jedoch nicht der Fall war. Es ist auch kein privatrechtlicher Vertrag. Ein solcher müsste nämlich der Rechtsordnung eines Staates unterworfen werden. Dies ist aber nicht erfolgt. Das Statut ist daher als bloßes „*gentlemen's agreement*“ oder als nicht verbindliche politische Absichtserklärung einzustufen. Dem folgend ist die ARGE ALP keine internationale Organisation und auch keine dem Recht eines Staates unterliegende Rechtsperson.¹¹ Sie verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit, ist nicht rechts- und handlungsfähig und kann keine eigenen Organe haben. Als Rechtssubjekte treten die zehn Mitgliedsländer auf, die in Ausübung ihrer jeweiligen innerstaatlichen Zuständigkeiten bestimmte Tätigkeiten im Rahmen der ARGE ALP koordinieren und aufeinander abstimmen. Zu diesem Zweck können sie spezifische Einrichtungen vorsehen, wie die Konferenz der Regierungschefs oder das Präsidium und den Präsidenten. Beschlüsse der Konferenz der Regierungschefs stellen eine bloß politische Einigung dar, der die einzelnen Mitgliedsländer nachkommen sollten, aber nicht müssen. Eine rechtliche Verpflichtung resultiert daraus nämlich nicht.

Die ARGE ALP ist lediglich eine „interregionale Arbeitsgemeinschaft“¹² ohne eigene Rechtspersönlichkeit.¹³ Sie hat daher auch keinen Sitz; Innsbruck ist lediglich der Arbeitsort der Geschäftsstelle.¹⁴ Dennoch hat die Abstimmung und Koordinierung in der ARGE ALP in den vergangenen fünfzig Jahren weitgehend effizient funktioniert. Grund dafür war der politische Wille zur Zusammenarbeit, der bei allen beteiligten Mitgliedsländern vorhanden war.

10 Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zur Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, verabschiedet von der Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP am 30.6.2017 in Lauterach, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2017_Resolution_Zusammenarbeit_DE.docx> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

11 Missverständnislich Müller-Graff, Die Europäischen Regionen in der Verfassung der EG, integration 1997, 145 (148), der von einer „privatrechtlichen Vereinigung“ ausgeht.

12 Schemm-Gregory, Europa 283; Schmitt-Egner, Handbuch 177

13 So auch Schemm-Gregory, Europa 283.

14 AA Schemm-Gregory, Europa 278.

III. Europäische Initiativen der ARGE ALP

In Verfolgung ihres Ziels, „einen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten“, äußerte die ARGE ALP sich in den beiden letzten Jahrzehnten ihrer Geschichte mehrfach zu aktuellen Entwicklungen im Integrationsprozess und richtete politische Forderungen bzw. Vorschläge ihrer Mitgliedsländer an die EU. Davon betroffen waren ganz unterschiedliche Bereiche.

A. Erweiterung der Union

Im Jahr 2000 verabschiedeten die Regierungschefs der Mitgliedsländer der ARGE ALP eine Resolution zur Erweiterung der EU.¹⁵ Hintergrund war der sich abzeichnende Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie von Malta und Zypern.

Im Hinblick auf diese – zahlenmäßig jedenfalls bedeutende – Erweiterung richteten die Regierungschefs der Mitgliedsländer der ARGE ALP eine Reihe von Forderungen an die Union:

1. Der Beitritt ist so zu gestalten, dass Europa stabilisiert und nicht destabilisiert wird. Das Motto muss sein: Sorgfalt vor Geschwindigkeit.
2. Die Beitrittskandidaten müssen zum Zeitpunkt des Beitritts die Kopenhagener Kriterien erfüllen.
3. Die in der Union geltenden Grund- und Freiheitsrechte müssen im Zuge der Erweiterung auch für die Vertriebenen und die verschiedenen ethnischen und sprachlichen Minderheiten Geltung erlangen.
4. Die Erweiterung darf weder die Leistungsfähigkeit der Beitrittskandidaten noch die Aufnahmefähigkeit der Union überfordern; notwendig sind differenzierte Lösungen.
5. Den besonderen Problemen der Grenzregionen ist Rechnung zu tragen.
6. Die Union muss sowohl in finanzieller als auch in institutioneller Hinsicht die Voraussetzungen für ihre Erweiterungsfähigkeit schaffen.

15 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2000_AARCK_Erweiterung_der_EU.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

7. Die Union muss sich auf die wirklich europäischen Herausforderungen beschränken.
8. Das Ziel der europäischen Einigung muss ein „Europa der Staaten und Regionen“ sein.

Die Mitgliedsländer der ARGE ALP wurden aufgefordert, dem Erweiterungsaspekt im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit den Regionen der Bewerberstaaten Rechnung zu tragen sowie die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit mit den Bewerberstaaten auszubauen und zu fördern; dazu sollten Projekte im Rahmen von Interreg III genutzt werden.

B. Reform der Union

Nachdem die Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP bereits im Jahr 2002 eine Reihe von Forderungen der Mitgliedsländer an den Europäischen Konvent gerichtet hatte,¹⁶ verabschiedete sie 2003 eine weitere Resolution mit konkreten Forderungen an die Regierungskonferenz 2004.¹⁷ Diese bezogen sich auf den vom Europäischen Konvent erarbeiteten Entwurf eines Verfassungsvertrages¹⁸ und betrafen insgesamt sechs Bereiche:

1. Anerkennung der Rolle der Regionen

Die vorgesehene Anerkennung der Rolle der Regionen im institutionellen Rahmen der Union wurde ausdrücklich anerkannt und als „sehr positive Entwicklung“ gewertet. Begrüßt wurden ua die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene in die Subsidiaritätskontrolle sowie die ausdrückliche Erwähnung der Minderheitensprachen als Ausdruck der kulturellen Vielfalt in Europa.

16 Abrufbar unter <https://www.aragealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2002_AARCK_Zukunft_Europas.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

17 Abrufbar unter <https://www.aragealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2003_AARCK_EU-Regierungskonferenz_2004.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

18 Abrufbar unter <<http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/de/03/cv00/cv00850.de03.pdf>> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

2. Neuordnung der Kompetenzen

Im Rahmen der Neuordnung der Kompetenzen sollten die Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten gestrichen, die Rechtsgrundlage für die Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt präzisiert und die auf die Flexibilitätsklausel gestützten Rechtsakte der Union zeitlich befristet werden.

Die vorgesehene Koordinierungskompetenz der Union im Bereich der Sozialpolitik sollte eliminiert und die ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Abschluss von Handelsabkommen sollte nicht auch kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen sowie Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheitswesen umfassen; derartige Handelsabkommen sollten durch die Union und die Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossen werden („gemischte Abkommen“).

3. Sicherstellung der Einhaltung von Subsidiaritätsprinzip und Kompetenzordnung

In der Subsidiaritätskontrolle sollten zusätzlich zu den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen auch die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen das Recht erhalten, eine Subsidiaritätsklage zu erheben.

4. Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen sollte die Stellung als Organ der Union erhalten und zu einem Rat der Regionen mit größerer politischer Bedeutung weiterentwickelt werden. So sollten seine Stellungnahmen in Bereichen, die stark raumbezogen sind, wie die Verkehrspolitik, die Regionalentwicklung und die interregionale Zusammenarbeit, bindend sein. Des Weiteren sollte ihm eine *ex-ante*- und eine *ex-post*-Kontrolle bei der Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingeräumt werden.

5. Absicherung der Daseinsvorsorge

Im Verfassungsvertrag sollte eindeutig klargestellt werden, dass der Union keine Kompetenz zur Bestimmung der Ausgestaltung von Leistungen der Daseinsvorsorge zukommt. Diese sollen weiterhin bei den Gemeinden und Regionen verbleiben.

6. *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit*

Die grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit sollte durch Aufnahme einer eigenen Zielbestimmung in den Verfassungsvertrag gestärkt werden.

C. *Verkehrspolitik*

Im Bereich der Verkehrspolitik wurden insgesamt vier Initiativen gesetzt.

Im Jahr 2001 fasste die Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP einen Beschluss,¹⁹ in dem die gemeinschaftsrechtlich verbindliche Verankerung der Zulässigkeit der Querfinanzierung von Bahninfrastrukturen durch Einnahmen aus parallel führenden Straßenverbindungen gefordert wurde. Des Weiteren wurde betont, dass bestehende Nacht-, Wochenend- und Feiertagsfahrverbote für den Schwerverkehr nicht aufgeweicht und Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bahn getroffen werden sollen.

Im Jahr 2003 wurde in einer Gemeinsamen Erklärung der Regierungschefs der ARGE ALP zur Nachhaltigkeit in der europäischen Verkehrspolitik²⁰ eine Neuregelung der Wegekosten-Richtlinie gefordert, damit „echte Lenkungseffekte im Sinne der Nachhaltigkeit der Abwicklung des Gütertransportes über die Alpen erzielt werden“. Zu diesem Zweck sollten externe Kosten möglichst rasch berücksichtigt, Tarifizuschläge zur Querfinanzierung alternativer Verkehrslösungen in demselben Transitkorridor erlaubt und Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs – ua durch den Bau des Brennerbasistunnels – gesetzt werden.

Im Jahr 2005 nahm die Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP in einer Resolution zur neuen Wegekosten-Richtlinie²¹ die erzielte Einigung zustimmend zur Kenntnis und appellierte an die zuständigen Behörden auf nationaler und europäischer Ebene, die Richtlinie um-

19 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2001_AARCK_EU-Verkehrspolitik.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

20 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2003_AARCK_Nachhaltigkeit_in_der_Europaeischen_Verkehrspolitik.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

21 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2005_AARCK_EU-Wegekostenrichtlinie.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

gehend zu verabschieden und in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen umzusetzen.

Ein Jahr später, im Jahr 2006, begrüßten die Regierungschefs der Mitgliedsländer der ARGE ALP in einer Resolution²² das Inkrafttreten der novellierten Wegekosten-Richtlinie,²³ die darin vorgesehenen Möglichkeiten zur stärkeren Mautspreizung und zur Internalisierung der externen Kosten und die Querfinanzierung von „vorrangigen Vorhaben“ in sensiblen Berggebieten. Sie betonten ihre Ansicht, dass die Mauten so zu gestalten sind, dass keine Anreize für Umwegverkehre entstehen, und appellierten an die Regierungen, die Ausbaumaßnahmen auf den Zulaufstrecken zum Brennerbasistunnel „zeitgerecht vorzunehmen“.

D. Regionalpolitik

In einer Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zur zukünftigen Orientierung der EU-Regionalpolitik²⁴ begrüßten diese die Vorschläge der Kommission für die Programmplanungsperiode 2007 bis 2014. Abgelehnt wurden aber die neuerliche Einführung einer leistungsgebundenen Reserve und die geplante „Reserve für unerwartete sektorale oder lokale Schocks“. Ausdrücklich gefordert wurde die Einbindung von Nicht-Mitgliedstaaten in die Programme der neuen Gemeinschaftspriorität „Kooperation“.

E. Beihilfenrecht

Bereits 2005 wurde in einer Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP²⁵ gefordert, für Berggebiete beihilfenrechtliche Sonderregelungen zu schaffen bzw sie in die Kategorie der am stärksten benachteiligten Gebiete aufzunehmen. Hintergrund dafür waren die Konsul-

22 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2006_AARCK_EU-Wegekostenrichtlinie.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

23 Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.5.2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl 2006 L 157, 8.

24 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2004_AARCK_Zukuenftige_Orientierung_der_EU-Regionalpolitik.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

25 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2005_AARCK_Berggebiete_in_der_Beihilfenpolitik_der_EU.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

tationen der Kommission zum „Aktionsplan staatliche Beihilfen“.²⁶ Der Vorsitzende der ARGE ALP wurde ersucht, „in Abstimmung mit den Mitgliedsländern ein Forderungspapier der Arge Alp betreffend die Berücksichtigung der besonderen Situation der Berggebiete im Zuge der laufenden Diskussion zur Reform des gemeinschaftlichen Beihilfenrechts zu verfassen und in Brüssel möglichst gemeinsam mit den anderen Regierungschefs der Arge Alp auch persönlich gegenüber den Organen der EU zu vertreten und öffentlich darzustellen“.

F. Energie

Unter Verweis auf die 2006 verabschiedete Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP betreffend das Grünbuch der Kommission für eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie für Europa²⁷ und die 2007 verabschiedete Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zum Thema Wasser²⁸ wurde 2007 auch eine Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zum Energiepaket der Kommission²⁹ verabschiedet. Darin forderten sie eine ausreichende Versorgungsinfrastruktur im ländlichen Raum, einen ökologisch vertretbaren Ausbau der Wasserkraft sowie den Einsatz von Biomasse, Technologien zur Energieeinsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energieträger, Effizienzmaßnahmen auch für den Verkehrssektor sowie die Einführung von Verbrauchs- und Energieeffizienzstandards.

G. Umwelt- und Klimaschutz

In einer Resolution mit dem Titel „Zukunftsorientierte Klimaschutzpolitik für den Alpenraum“³⁰ rief „die Arge Alp“ alle Staaten auf, das UN-Klimaübereinkommen von Paris rasch zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Union wurde ersucht, deutlich ambitioniertere Ziele als bisher

26 Aktionsplan staatliche Beihilfen – Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005 – 2009, KOM(2005) 107 endg vom 7.6.2005.

27 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2006_AARCK_Gruenbuch_Energie.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

28 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2007_AARCK_Wasser.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

29 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2007_AARCK_Energiepaket_der_EK.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

30 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2016_Resolution_Klimaschutz_DE.doc> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

anzustreben und dem folgend eine Verbesserung der Energieeffizienz von mindestens 30 % bis 2030 und einen Anteil erneuerbarer Energien in der Größenordnung von 40 % bis 2030 festzulegen. Der Alpenraum sollte zu einer Modellregion für Energieeffizienz und für erneuerbare Energien werden. Zu diesem Zweck sollten alle im Alpenraum verfügbaren erneuerbaren Energieträger, besonders die Wasserkraft, aber auch Sonne, Biomasse und Wind, natur- und landschaftsverträglich weiter ausgebaut, die grenzüberschreitende Kooperation im Bereich des öffentlichen Verkehrs gestärkt, der Güterverkehr auf die Schiene verlagert und Tourismusdestinationen verstärkt auf klimafreundlichem Wege erreichbar gemacht werden.

H. Migration und Asyl

Unter dem Eindruck des massiven Zustroms von Schutzsuchenden im Jahr 2015³¹ verabschiedete die Konferenz der Regierungschefs im Jahr 2016 eine Resolution mit dem Titel „Die Herausforderungen der Flüchtlingskrise im Alpenraum bewältigen“.³² Gefordert wurden gemeinsame Anstrengungen, um die unkontrollierten Flüchtlingsbewegungen in den ARGE ALP-Raum wirkungsvoll zu steuern und zu begrenzen. Zu diesem Zweck sollte die Union „dringend“ eine „nachhaltige Strategie und ein Bündel an effektiven Maßnahmen“ entwickeln und durchsetzen. So sollten Flüchtlinge solidarisch unter den Staaten verteilt, Asylverfahren beschleunigt und Personen, denen kein Schutzstatus zusteht, rascher rückgeführt werden. Bei der Integration von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz sollte der Grundsatz des Förderns und Forderns gelten. Fluchtursachen sollten insbesondere durch eine entsprechende Entwicklungszusammenarbeit reduziert werden. Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten sollten erst nach Abstimmung mit den unmittelbar betroffenen Regionen eingeführt werden.

31 Vgl zB *Obwexer*, Völker- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Begrenzung des Zustroms von Schutzsuchenden (Richtwert/„Obergrenze“), JRP 2016, 152.

32 Abrufbar unter < https://www.aragealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2016_Resolution_Fluechtlingskrise_DE.doc > (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

I. Landwirtschaft

Im Jahr 2020 verabschiedete die Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP eine Resolution zum Thema „Gefährdung der traditionellen Land- und Almwirtschaft im alpinen Raum durch eine unkontrollierte Rückkehr des Wolfes“.³³ Bezugspunkt war die FFH-Richtlinie³⁴ und deren extensive Auslegung durch den EuGH. Demnach müssen die Mitgliedstaaten „die notwendigen Maßnahmen (...) treffen, um ein strenges Schutzsystem für die geschützten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, das alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten verbietet“.³⁵ Das strenge Schutzsystem muss es „also erlauben, absichtliche Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren geschützter Tierarten tatsächlich zu verhindern“. Davon dürfen die Mitgliedstaaten nur unter der Bedingung abweichen, „dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen“.³⁶ Es obliegt „den zuständigen nationalen Behörden, nachzuweisen, dass dies insbesondere unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des jeweiligen konkreten Falls zutrifft“.³⁷

Dies vorausgeschickt forderte die ARGE ALP die Union mit Nachdruck auf, zum Schutz der alpinen Land- und Almwirtschaft zeitnah folgende Maßnahmen zu setzen:

- a. ausreichende zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, um Herdenschutzmaßnahmen zu finanzieren, sofern diese als „anderweitige zufriedenstellende Lösung“ iSv Art 16 FFH-Richtlinie möglich, zumutbar und verhältnismäßig sind;

33 Abrufbar unter < https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/TOP_6_-_RESOLUTION_Gefahrdung_Land-_u_Almwirtschaft_durch_unkontroll_Rueckkehr_des_Wolfes_-_DEUT_-_beschlossen_RCK_30-9-2020__002_.docx > (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

34 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl 1992 L 206, 7 idF ABl 2013 L 158, 193.

35 EuGH, Rs C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, EU:C:2020:458, Rn 22.

36 EuGH, Rs C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, Rn 28 f.

37 EuGH, Rs C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, EU:C:2020:458, Rn 58.

- b. zur Feststellung eines günstigen Erhaltungszustandes entsprechend der FFH-Richtlinie ein gesamteuropäisches Monitoring sowie eine gesamteuropäische Beurteilung des günstigen Erhaltungszustandes und daran anknüpfend eine wildökologische Raumplanung für den Wolf einzurichten;
- c. eine Neubewertung des Schutzstatus des Wolfes in der FFH-Richtlinie, die der eingetretenen Entwicklung in der Population und der damit zusammenhängenden Problemsituation in den sensiblen Alpenregionen Rechnung trägt, wobei die Einstufung unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Erfordernisse der traditionellen Almwirtschaft und im Lichte der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten iSv Art 4 Abs 2 EUV erfolgen muss.

IV. Makroregionale Strategie für den Alpenraum

Zusätzlich und ergänzend zu diesen Einzelinitiativen haben die Mitgliedsländer der ARGE ALP aktiv an der Ausarbeitung einer Strategie der EU für den Alpenraum mitgewirkt.³⁸

A. Entwicklung

Nachdem der Europäische Rat im Jahr 2009 die EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) gebilligt hatte,³⁹ reagierten die Mitgliedsländer der ARGE ALP sehr rasch. Bereits im März 2010 brachten sie in einer gemeinsamen Erklärung die Überzeugung zum Ausdruck, dass für die Alpen als größtes Gebirge Europas eine eigene Alpenstrategie erarbeitet werden muss. Diese sollte gleichberechtigt neben anderen makroregionalen Strategien stehen, sie ergänzen und stärken und eine nachhaltige Entwicklung des sensiblen Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraums Alpen sicherstellen. Sie forderten die Nationalstaaten und die Kommission auf, „die Alpenregionen bei der Erarbeitung und Umsetzung einer ALPENSTRATEGIE zu unterstützen und dieser unter Beachtung der vorhandenen sektorübergreifenden Raumentwicklungskonzepte

38 Vgl. *Bußjäger/Chilla*, Die Makroregion EUSALP und die ARGE ALP-Regionen: Rückblick, Stand der Dinge und Potenziale, in: ARGE ALP (Hg), Ein Buch für die EUSALP. ARGE ALP präsentiert die EU-Strategie für den Alpenraum (2017) 125 ff.

39 Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU, KOM(2019) 21 endg vom 29.1.2019.

auf Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen einen vergleichbaren Stellenwert wie den anderen makroregionalen Strategien in Europa zu verleihen“.⁴⁰

Ein gutes Jahr später, im Juli 2011, verabschiedete die Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP eine eigene Resolution zu einer „Makroregion Alpenraum“. Darin brachte sie zum Ausdruck, dass eine makroregionale Strategie keine neue institutionelle Ebene sei, sondern eine innovative Methode der territorialen Zusammenarbeit auf interregionaler und transnationaler Ebene darstellen solle, die eine bessere Kohärenz und Abstimmung der politischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen, eine rationellere Verwendung der finanziellen Mittel und eine Kooperation im Sinne der Prinzipien der Multi-Level-Governance ermöglicht. Dies vorausgeschickt wurde die Auffassung vertreten, „dass die Erarbeitung einer Makroregionalen Strategie mit dem Hauptziel eines wirksamen Schutzes und einer zeitgemäßen Entwicklung der Berggebiete ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der territorialen Kohäsion im Alpenraum ist“. Davon ausgehend wurden die nationalen Regierungen ersucht, die Entwicklung einer Makroregionalen Strategie für den Alpenraum zu unterstützen und in den entsprechenden nationalen und europäischen Gremien die dazu notwendigen Beschlüsse herbeizuführen. An alle Regionen im Alpenraum ging der Apell, „sich in die Bemühungen um die Entwicklung einer Makroregionalen Strategie für den Alpenraum und in die dafür erforderlichen Arbeitsprozesse aktiv einzubringen“.⁴¹ Das Mitgliedsland Bayern sollte gemeinsam mit den Mitgliedsländern Tirol und Südtirol rasch und ergebnisorientiert ein alpenweit abgestimmtes Konzept ausarbeiten.

Unter der Federführung der ARGE ALP verabschiedeten die Alpenregionen der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz Ende Juni 2012 ein umfassendes Initiativpapier.⁴² Darin wurden konkrete Ziele in den Bereichen (a) Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Land- und Forstwirtschaft und Tourismus, (b) Wasser, Energie, Umwelt und Klima, (c) Zugänglichkeit, Kommunikation und Transport vorgeschlagen, bei denen

40 Gemeinsame Erklärung anlässlich des Regionen-Gipfels zur ALPENSTRATEGIE am 12.3.2010 in Mittenwald, Bayern, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/eusalp/2010/Decl_Mittenwald_100312_de.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

41 Resolution zu einer „Makroregion Alpenraum“, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/eusalp/2011/Resolution_Arge_Alp_Makroregion_Alpenraum_Zell_am_See_2011.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

42 Makroregionale Strategie für den Alpenraum. Initiativpapier der Alpenregionen, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/eusalp/2012/Bad_Ragaz_Initiativpapier_fin_DE.docx.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

ein Mehrwert durch einen gemeinsamen europäischen Handlungsrahmen erzielt werden kann.⁴³

Im Oktober 2012 fand in Innsbruck eine Konferenz der Alpenstaaten und Alpenregionen statt, in deren Rahmen der breite politische Wille zur Errichtung eines europäischen Handlungsrahmens für den Alpenraum deutlich wurde.

Im Mai 2013 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zur makroregionalen Strategie im Alpenraum.⁴⁴ Es begrüßte die „gegenwärtigen Entwicklungen in den Regionen des Alpenraums und den von ihnen gewählten, von unten nach oben gerichteten Ansatz, wobei diese Regionen wiederholt den Wunsch nach einer Alpenstrategie geäußert haben, mit der Herausforderungen, die den ganzen Alpenraum betreffen, wirksam gemeistert werden, sein beträchtliches Potenzial konsequenter genutzt und der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, Verbesserungen in den Bereichen Mobilität, Energiesicherheit, Umweltschutz, soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Kulturaustausch und Zivilschutz im Alpenraum zu erreichen“. Eines der Hauptziele der Strategie sollte „eine nachhaltige Entwicklung der Alpen“ sein.⁴⁵ Diese müsste im Einklang mit den Europa-2020-Zielen stehen,⁴⁶ die Innovationsfähigkeit des Alpenraums erhöhen⁴⁷ sowie die naturbedingten Nachteile der Bergregionen in Vorzüge und Chancen umwandeln und deren nachhaltige Entwicklung fördern.⁴⁸

Ende Juni 2013 begrüßten die Regierungschefs der Mitgliedsländer der ARGE ALP die bisherigen Entwicklungen, luden alle Akteure ein, sich bei den weiteren Arbeiten auf das umfassende, im Jahr 2012 verabschiedete Initiativpapier zu stützen, und beauftragten ihre Verwaltungen, über das *Steering Committee* der „Initiative Alpenregionen“ die

43 Konferenz der Alpenregionen vom 29.6.2012: Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum, abrufbar unter <https://www.ardealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/eusalp/2012/Bad_Ragaz_Alpenregionen_Beschluss_29_6_12_de.doc.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

44 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23.5.2013 zu einer makroregionalen Strategie für die Alpen, ABl 2016 C 55, 17.

45 Entschließung des Europäischen Parlaments, Rn 5.

46 Entschließung des Europäischen Parlaments, Rn 15.

47 Entschließung des Europäischen Parlaments, Rn 16.

48 Entschließung des Europäischen Parlaments, Rn 17.

weitere Erarbeitung einer Europäischen Strategie für den Alpenraum aktiv mitzugestalten.⁴⁹

Am 19./20. Dezember 2013 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bis Juni 2015 eine EU-Strategie für den Alpenraum auszuarbeiten, die auf der dort bewährten Zusammenarbeit basieren sollte.⁵⁰

Einige Monate später fand in Innsbruck eine (weitere) Konferenz der Alpenstaaten und Alpenregionen statt, bei der die Eckpunkte der Alpenraumstrategie diskutiert und erörtert wurden.⁵¹

Ende Juli 2015 unterbreitete dann die Kommission – aufbauend auf den Vorarbeiten der Alpenstaaten und Alpenregionen – eine Strategie der EU für den Alpenraum.⁵² Diese wurde anschließend um einen Aktionsplan ergänzt⁵³ und Ende Juni 2016 vom Europäischen Rat gebilligt.⁵⁴

B. Grundlagen

Rechtlicher Ausgangspunkt jeder makroregionalen Strategie ist die Strukturfonds-Verordnung 1303/2013.⁵⁵ Diese definiert in ihrem Art 2 Nr 31 eine „makroregionale Strategie“ als „einen vom Europäischen Rat gebilligten Gesamtrahmen, der unter anderem durch die ESI-Fonds unterstützt werden kann, um gemeinsame Probleme in einem abgegrenz-

49 Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP für eine Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum vom 28.6.2013, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/eusalp/2013/Resolution_Arge_Alp_Galtuer_2013.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021).

50 *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok EUCO 217/13.

51 *Amt der Tiroler Landesregierung*, Medieninformation vom 17.9.2014.

52 Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der EU für den Alpenraum, KOM(2015) 366 endg vom 28.7.2015.

53 Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Strategy for the Alpine Region. Action Plan, Brussels, 28.7.2015, COM(2015) 366 final.

54 Tagung des Europäischen Rates vom 28.6.2016, Dok EUCO 27/16 vom 13.7.2016.

55 Verordnung (EU) Nr 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 1083/2006 des Rates, ABl 2013 L 347, 320.

ten geographischen Gebiet in Bezug auf in demselben geographischen Gebiet gelegene Mitgliedstaaten und Drittstaaten anzugehen, wodurch Letzteren eine verstärkte Zusammenarbeit zugutekommt, die zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beiträgt“.

Die Strategie der EU für den Alpenraum beruht auf unterschiedlichen Rechtsakten:

- der Mitteilung der Kommission zu einer Strategie der EU für den Alpenraum,⁵⁶
- dem der Strategie beigefügten Aktionsplan der Kommission für den Alpenraum⁵⁷ und
- der Billigung durch den Europäischen Rat.⁵⁸

Die Billigung durch den Europäischen Rat nimmt ihrerseits Bezug auf die Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie für den Alpenraum (EUSALP).⁵⁹

Von Relevanz sind auch die auf diese Rechtsgrundlagen gestützten Verfahrensordnungen für den Exekutivausschuss und die Aktionsgruppen.⁶⁰

C. Inhalt

Die makroregionale Strategie der EU für den Alpenraum ist – wie alle makroregionalen Strategien – ein integrierter Gesamtrahmen für Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder in demselben geographischen Gebiet, um in diesem Gebiet gemeinsame Herausforderungen anzugehen und Nutzen aus einer verstärkten Zusammenarbeit zu ziehen. Dafür werden aber keine neuen EU-Mittel bereitgestellt, keine zusätzlichen

56 KOM(2015) 366 endg vom 28.7.2015. Vgl Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13.9.2015 zu einer EU-Strategie für den Alpenraum, ABl 2018 C 204, 57; Stellungnahme des Ausschusses der Regionen – Eine makroregionale Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum vom 3.12.2015, ABl 2015 C 19, 32.

57 Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Strategy for the Alpine Region. Action Plan, Brussels, 28.7.2015, COM(2015) 366 final.

58 Tagung des Europäischen Rates vom 28.6.2016, Dok EUCO 27/16 vom 13.7.2016.

59 Schlussfolgerungen des Rates, Dok 14613/15 vom 27.11.2015.

60 Vgl *Plangger*, *Europaregion* 113 f, die die Verfahrensordnungen allerdings den Rechtsgrundlagen gleichordnet.

förmlichen EU-Strukturen geschaffen und keine neuen EU-Rechtsvorschriften erlassen.⁶¹ Vielmehr sollen makroregionale Strategien sich auf eine begrenzte Anzahl von Herausforderungen und/oder Chancen konzentrieren und dafür sorgen, dass die teilnehmenden Staaten sowie regionalen und lokalen Behörden Eigenverantwortung übernehmen sowie Engagement und Führungsbereitschaft zeigen. Dafür soll ein solides Governance- und Verwaltungssystem mit einer klaren Aufgaben- und Rollenverteilung geschaffen werden.⁶²

EUSALP umfasst 48 Regionen in sieben Staaten, von denen fünf EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien) und zwei Drittstaaten (Liechtenstein und Schweiz) sind. In diesen Regionen leben rund 80 Mio Menschen.

Der geltende Aktionsplan formuliert drei miteinander verflochtene thematische Ziele (1 – 3) und ein bereichsübergreifendes Ziel (4). Innerhalb jedes dieser vier Ziele sind mehrere Aktionen vorgesehen.

1. *Gerechter Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten unter Nutzung der hohen Wettbewerbsfähigkeit des Alpenraums*

Dieses Ziel umfasst drei Aktionen:

- Aktion 1: Entwicklung eines wirksamen Forschungs- und Innovationsökosystems;
- Aktion 2: Steigerung des wirtschaftlichen Potenzials strategischer Branchen;
- Aktion 3: Verbesserung der Adäquatheit des Arbeitsmarkts und der allgemeinen und beruflichen Bildung in strategischen Branchen.

2. *Nachhaltige interne und externe Anbindung*

Das gegenständliche Ziel beinhaltet zwei Aktionen:

- Aktion 4: Förderung von Intermodalität und Interoperabilität im Personen- und Güterverkehr;
- Aktion 5: Elektronische Verbindungen zwischen Menschen und besserer Zugang zu öffentlichen Diensten.

61 Schlussfolgerungen des Rates, Rn 17.

62 Schlussfolgerungen des Rates, Rn 19.

3. *Integrative ökologische Rahmenbedingungen und erneuerbare, zuverlässige Energielösungen für die Zukunft*

Dieses Ziel besteht aus vier Aktionen:

- Aktion 6: Erhaltung und Aufwertung der natürlichen Ressourcen einschließlich Wasser und Kulturressourcen;
 - Aktion 7: Entwicklung der ökologischen Anbindung im gesamten Programmgebiet der EUSALP;
 - Aktion 8: Verbesserung des Risikomanagements und bessere Bewältigung des Klimawandels, einschließlich Verhinderung größerer Naturgefahren;
 - Aktion 9: Umwandlung des Gebiets in eine Vorzeigeregion für Energieeffizienz und erneuerbare Energie.
4. *Aufbau eines makroregionalen Governancemodells für den Alpenraum, das die Zusammenarbeit und Koordinierung von Aktionen verbessert*

Im Rahmen dieses bereichsübergreifenden Ziels werden folgende Aktionen angestrebt:

- ein wirksames Governancemodell mit Beteiligung der Akteure, die an der Durchführung und Stärkung von Zusammenarbeit mitwirken, und die Koordinierung zwischen den relevanten Institutionen und Stakeholdern in der Region und
- die Änderung des Entscheidungsfindungsprozesses, die Vermeidung einer fragmentierten Governance, besserer Austausch von Wissen und bessere Koordinierung, sowohl zwischen verschiedenen Regierungsebenen als auch innerhalb der lokalen Regierungseinrichtungen auf derselben Ebene.

Bei der Verfolgung dieser Ziele kommt einer angemessenen Beteiligung aller Mitgliedstaaten der EU und gegebenenfalls aller interessierten Akteure auf transnationaler, regionaler und lokaler Ebene besondere Bedeutung zu.⁶³

63 Schlussfolgerungen des Rates, Rn 26.

D. Mitwirkung der ARGE ALP-Länder

Die Mitgliedsländer der ARGE ALP – nicht diese selbst – wirken aktiv an der Bearbeitung der einzelnen Aktionen mit. In fünf der neun Aktionsgruppen ist ein Mitglied der ARGE ALP als Koordinator eingesetzt:

- Aktionsgruppe 1: Lombardei
- Aktionsgruppe 3: autonome Provinz Trient
- Aktionsgruppe 7: Bayern
- Aktionsgruppe 8: Bayern
- Aktionsgruppe 9: autonome Provinz Bozen-Südtirol.

In den anderen Aktionsgruppen sind unterschiedliche ARGE ALP-Mitglieder zumindest vertreten. Dies gilt beispielsweise für die Euregio Tirol-Südtirol-Trentino in der Aktionsgruppe 4.⁶⁴

Angestrebt wird, der ARGE ALP in der Generalversammlung und im Exekutiv Ausschuss der EUSALP Beobachterstatus einzuräumen.⁶⁵ Diese Funktion könnte entweder der – jährlich wechselnde – Präsident oder die Geschäftsstelle der ARGE ALP übernehmen.

V. Schlussbetrachtungen

Ein Blick in die nunmehr fünfzigjährige Geschichte der ARGE ALP zeigt, dass ihre Mitgliedsländer in den letzten zwei Jahrzehnten in zunehmendem Maße aktiv an der europäischen Integration mitgewirkt haben. Ihre Initiativen und (politischen) Forderungen brachten wesentliche regionale Aspekte in den Entscheidungsprozess auf EU-Ebene ein. Manche davon konnten punktuell sogar konkrete Ergebnisse erzielen.

Besonders erfolgreich war die Initiative der Mitgliedsländer der ARGE ALP bei der Ausarbeitung einer makroregionalen Strategie der EU für den Alpenraum. Dabei ist es ihnen in einem *bottom-up*-Prozess nicht nur gelungen, eine derartige Strategie auch für den Alpenraum zu initiieren, sondern zusätzlich maßgeblichen Einfluss auf die thematischen Ziele dieser Strategie zu nehmen.

Insgesamt konnten aus der ARGE ALP in den letzten zwei Jahrzehnten durchaus beachtliche Initiativen bei wichtigen Weichenstellungen

64 Zur Arbeit in den Aktionsgruppen vgl *Plangger*, Europaregion 118.

65 So *Bußjäger/Chilla*, Makroregion 131 f (Pkt E.).

innerhalb der EU gesetzt und auf diese Weise – der Zielbestimmung der ARGE ALP entsprechend – ein „Beitrag zur europäischen Integration“ geleistet werden. Die Tatsache, dass die ARGE ALP selbst nicht rechts- und handlungsfähig ist und daher nur die Mitgliedsländer gemeinsam aktiv werden und handeln können, scheint kein besonderer Nachteil gewesen zu sein. Bei politischen Initiativen und/oder Forderungen kommt es wohl nicht primär auf die richtige rechtliche Zuordnung von Beschlüssen und Entschließungen, sondern auf deren Inhalt samt Begründung an. Die Mitwirkung von drei Schweizer Kantonen ermöglichte zusätzlich einen Blick „von außen“ und scheint ebenfalls kein Hindernis, sondern vielmehr ein Vorteil gewesen zu sein.

Der Beitrag der ARGE ALP zur europäischen Integration wird auch in Zukunft ganz wesentlich vom politischen Willen der Mitgliedsländer und weniger von der Rechtsnatur der Arbeitsgemeinschaft abhängen. Die makroregionale Strategie für den Alpenraum könnte verstärkt als neuer Rahmen genutzt werden, um die Herausforderungen im Alpenraum bestmöglich gemeinsam zu bewältigen. Die bereits akkordierte Kooperation mit der – 2021 reformierten – Euregio Tirol-Südtirol-Trentino⁶⁶ sollte weiter ausgebaut und vertieft werden, um die Vertretung der gemeinsamen Interessen sowohl in der EUSALP als auch in der EU entsprechend zu verbessern.

66 Vgl. *Obwexer*, Die Reform der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: erste Novellierung der rechtlichen Grundlagen nach zehn Jahren, *EJM* 2021, 373.

Wer oder was ist die ARGE ALP? Überlegungen zur Rechtsnatur der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer

I. Einführung

Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) wurde am 12./13. Oktober 1972 in Mösern bei Seefeld auf Initiative des damaligen Tiroler Landeshauptmanns *Eduard Wallnöfer* gegründet. An der Gründung beteiligt waren insgesamt sieben Gebietskörperschaften: der Freistaat Bayern, der Kanton Graubünden, die Region Lombardei, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, das Land Salzburg, das Land Vorarlberg und das Land Tirol. Vereinbart wurden regelmäßige Zusammenkünfte mit einem Mindestmaß an Institutionalisierung zur Behandlung besonders vordringlicher Sachverhalte. Dazu zählten Fragen des transalpinen Straßen- und Schienenverkehrs, der Siedlungsstruktur, der Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft sowie der Landwirtschaft, ferner Fragen des Umweltschutzes und der kulturellen Beziehungen. In Erfüllung ihrer Aufgaben sollte die Arbeitsgemeinschaft gemeinsame Empfehlungen an die jeweils zuständigen Organe der Länder richten können. Die Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft sollte vorläufig das Amt der Tiroler Landesregierung führen. Festgelegt wurde dies in einer bloßen „Niederschrift des Ergebnisses einer Zusammenkunft“.¹

Die Zusammenarbeit wurde zeitnah aufgenommen und in den folgenden Jahren schrittweise inhaltlich ausgebaut.² Institutionell wurden die sieben Gründungsmitglieder im Laufe der Jahre um drei weitere

1 Niederschrift des Ergebnisses einer Zusammenkunft, die auf Einladung des Landeshauptmanns von Tirol am 12./13.10.1972 in Mösern bei Seefeld (Tirol) stattfand, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Publikationen/Ergebnisprotokolle/Protokoll_01_Regierungschefkonferenz.pdf> (zuletzt abgerufen am 9.12.2021). Vgl zB *Plangger*, Die Europaregion und andere regionale Kooperationsformen wie ARGE ALP und EUSALP, in: *Bußjäger/Happacher/Obwexer* (Hg), *Verwaltungskooperation in der Europaregion* (2019) 105 (113).

2 Vgl zB *Klotz/Trettel*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum: Wechselwirkung zwischen EUSALP und EVTZ, EDAP 2/2016, 18.

Mitglieder ergänzt: den Kanton St. Gallen, den Kanton Tessin und die Autonome Provinz Trient.³

Heute, fünfzig Jahre später, kann die ARGE ALP auf umfangreiche Aktivitäten in der grenzüberschreitenden interregionalen Zusammenarbeit zurückblicken.⁴ Während die einzelnen Schwerpunkte, Tätigkeiten und Aktionen gut dokumentiert und zugänglich sind,⁵ ist weitgehend unklar oder sogar missverständlich, wem diese zuzurechnen sind und wer dafür verantwortlich zeichnet: die ARGE ALP, die Konferenz der Regierungschefs, der Vorsitz oder die Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft. Grund dafür ist die rechtliche Konstruktion der ARGE ALP.

Vor diesem Hintergrund werden nachstehend zunächst die rechtlichen Grundlagen der ARGE ALP dargestellt (II.). Daran anschließend werden die Rechtsnatur der Arbeitsgemeinschaft sowie der rechtliche Status ihrer Organe und ihrer Handlungen analysiert (III.). Kurze Schlussbetrachtungen schließen die Ausführungen ab (IV.).

II. Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage der ARGE ALP ist das Statut.⁶ Dieses ist in Punkte und nicht in Artikel gegliedert und vergleichsweise kurz gehalten. Es umfasst insgesamt acht Punkte.

A. Rechtliche Einordnung

Das Statut ist kein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den an der ARGE ALP beteiligten Gebietskörperschaften. Dies legt schon der formale Aufbau nahe. Das Statut nennt nämlich weder einleitend die daran beteiligten (Vertrags-)Parteien, noch endet es mit der Unterschrift der Vertreter dieser Parteien. Im Statut werden lediglich in Pkt II „Mitgliedsländer“ genannt, die in der Arbeitsgemeinschaft zusammenwirken. Ein

3 Vgl zB *Staudigl*, Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie, in: Bußjäger/Gsodam (Hg), *Multi-Level-Governance im Alpenraum* (2013) 79.

4 Vgl zB *Schmitt-Egner*, *Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen* (2000) 175.

5 Vgl Homepage der ARGE ALP unter <<https://www.argealp.org/de>> (zuletzt abgerufen am 14.1.2022).

6 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Statut_Arge_Alp_neu_de290512.pdf> (zuletzt abgerufen am 14.1.2022).

völkerrechtlicher Vertrag hätte entweder von den Staaten, denen die „Mitgliedsländer“ angehören, oder von den „Mitgliedsländern“ selbst als „Länderstaatsvertrag“ abgeschlossen werden müssen. Beides war jedoch nicht der Fall. Die österreichischen Bundesländer hätten dafür eine entsprechende Vertragsschlusskompetenz benötigt, die sie allerdings erst mit der B-VG-Novelle 1988 erhalten haben.⁷ In den Jahren danach hätte das von Art 16 B-VG vorgesehene Abschlussverfahren eingehalten und das Statut vom Bundespräsidenten abgeschlossen werden müssen.⁸

Das Statut ist auch kein privatrechtlicher Vertrag. Ein solcher müsste nämlich der Rechtsordnung eines Staates unterworfen werden. Dies ist aber nicht erfolgt. Aus dem Statut lässt sich eine derartige „Unterwerfung“ jedenfalls weder direkt noch indirekt ableiten.

Das Statut ist vielmehr als bloßes „*gentlemen's agreement*“ zu qualifizieren. Dabei handelt es sich um persönliche politische Absprachen zwischen Vertretern von Rechtssubjekten, die meistens Staaten oder internationale Organisationen sind, aber nicht sein müssen. Derartige Absprachen sind rechtlich nicht verbindlich, sondern lediglich politische Absichtserklärungen, die eine bloß moralische Bindung der Vertreter zur Folge haben.⁹

B. Inhalt

Die ARGE ALP verfolgt das Ziel, durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einem Minimum an Institutionalisierung gemeinsame Anliegen der Mitgliedsländer im Rahmen ihrer Befugnisse zu behandeln und gegenüber den Bundes- und Zentralregierungen zu vertreten, das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum zu vertiefen, die Kontakte zwischen den Völkern und Bürgern zu fördern, die Stellung der Länder, Regionen, Provinzen und Kantone zu stärken und einen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten (Pkt I Abs 1 Statut). Zu den gemeinsamen Interessensbereichen zählen insbesondere die nachhaltige Entwicklung, die Raumordnung, die Regionalpolitik, die Daseinsvorsorge, Infrastruktur und

7 Vgl zB *Binder/Zemanek*, Das Völkervertragsrecht, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁶ (2021) Rz 250.

8 ZB *Bußjäger*, Multi-Level-Governance als Gegenstand und Herausforderung des Öffentlichen Rechts, ZöR 2016, 307 (312).

9 Vgl zB *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz 244.

Verkehr, die Berglandwirtschaft sowie das gemeinsame kulturelle Erbe (Pkt I Abs 2 Statut).¹⁰

Zu den Mitgliedsländern der ARGE ALP gehören die sieben Gründungsmitglieder sowie drei später hinzugekommene Gebietskörperschaften: der Kanton St. Gallen, der Kanton Tessin und die Autonome Provinz Trient (Pkt II Abs 1 Statut). Zusätzlich können weitere Länder, Regionen, Provinzen, Kantone sowie interregionale und internationale Einrichtungen, die von den zu behandelnden Anliegen unmittelbar berührt werden, als Beobachter mit beratender Stimme zugelassen werden (Pkt II Abs 2 Statut).

Das „Minimum an Institutionalisierung“ besteht inzwischen aus der Konferenz der Regierungschefs, dem Vorsitz und dem Präsidium, dem Leitungsausschuss sowie Projektgruppen.

Die Konferenz der Regierungschefs (Pkt III Statut) berät über gemeinsame Anliegen und Zielsetzungen, legt jährlich ein Arbeitsprogramm fest, das die Arbeitsschwerpunkte sowie die konkreten Ziele und Maßnahmen enthält, verabschiedet Empfehlungen an die Mitgliedsländer sowie Resolutionen sowohl an die Bundes- und Zentralregierungen als auch an interregionale und internationale Einrichtungen. Sie legt in einer jährlichen Finanzvorschau den Kostenrahmen für die Tätigkeit der ARGE ALP fest. Die Konferenz der Regierungschefs wird jährlich in dem Mitgliedsland abgehalten, dessen Regierungschef Präsident der Arbeitsgemeinschaft ist. Ein Drittel der Mitgliedsländer kann die Einberufung einer außerordentlichen Konferenz verlangen. An der Konferenz können für jedes Mitgliedsland bis zu zwei Regierungsmitglieder teilnehmen; Experten können beigezogen werden. Beschlüsse werden mit Einstimmigkeit gefasst. Ein Mitgliedsland, das sich dabei der Stimme enthält, ist an den so gefassten Beschluss nicht gebunden.

Den Vorsitz in der ARGE ALP (Pkt IV Statut) übt jeweils ein Regierungschef eines Mitgliedslandes aus (Präsident der ARGE ALP). Der Vorsitz wechselt jährlich, grundsätzlich in alphabetischer Reihenfolge der Mitglieder. Der Präsident der ARGE ALP vertritt diese nach außen. Er ist zuständig, die Konferenz der Regierungschefs einzuberufen und zu leiten. Der Präsident der ARGE ALP bildet zusammen mit dem vorhergehenden und dem nachfolgenden Präsidenten, die beide als Vizepräsidenten fungieren, das Präsidium. Dabei ist sicherzustellen, dass zwei der Mitglieder aus der EU zugehörigen Mitgliedsländern stammen,

10 Weiterführend *Schemm-Gregory*, Europa als ein Club voller Clubs – Eine clubtheoretische Betrachtung des politischen Systems der Europäischen Union (2010) 278 ff.

eines aus einem nicht der EU zugehörigen Mitgliedsland. Das Präsidium hat für eine auf die gemeinsamen Interessensbereiche ausgerichtete, kontinuierliche und den aktuellen Anliegen entsprechende Tätigkeit der ARGE ALP zu sorgen. Es tagt mindestens einmal jährlich, Beschlüsse werden mit Einstimmigkeit gefasst.

Der Leitungsausschuss (Pkt V Statut) besteht aus leitenden Beamten der Mitgliedsländer oder von diesen benannten Vertretern sowie dem Leiter der Geschäftsstelle. Den Vorsitz führt der Präsident der ARGE ALP oder ein von diesem bestimmter Vertreter. Dem Leitungsausschuss obliegen die Vorbereitung der Konferenz der Regierungschefs und die Durchführung der Beschlüsse. Er befasst sich mit grundsätzlichen Fragen betreffend Inhalte, Organisation, Finanzierung und Koordination der ARGE ALP. Jedes Mitgliedsland hat eine Stimme. Die Beschlüsse werden mit Einstimmigkeit gefasst. Ein Mitgliedsland, das sich bei der Abstimmung der Stimme enthält, ist an den so gefassten Beschluss nicht gebunden. An den Sitzungen des Leitungsausschusses können Vertreter der Projektgruppen teilnehmen.

Zur Durchführung des Arbeitsprogramms kann die Konferenz der Regierungschefs oder das Präsidium nach Befassung der Mitgliedsländer Projektgruppen einsetzen (Pkt VI Statut). Diese sollen unter der politischen Verantwortung eines Regierungsmitglieds stehen. Mit Zustimmung des Leitungsausschusses können an den Projektgruppen nach Maßgabe der spezifischen Merkmale des jeweiligen Projekts auch externe Experten teilnehmen.

Die Geschäftsstelle der ARGE ALP (Pkt VII Statut) ist beim Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck eingerichtet. Sie unterstützt die Einrichtungen der ARGE ALP bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dazu gehören insbesondere die organisatorische Betreuung der Sitzungen des Leitungsausschusses, des Präsidiums und der Konferenz der Regierungschefs, die finanzielle Administration, die zentrale Dokumentation und Auskunftserteilung sowie die Zusammenarbeit mit den Geschäftsstellen anderer interregionaler und internationaler Einrichtungen.

Die Kosten für Dolmetscherleistungen und Übersetzungen, den Sachaufwand und die Reisen der Geschäftsstelle sowie die Kosten für sonstige Aktivitäten zur Durchführung des Arbeitsprogramms der ARGE ALP werden von den Mitgliedsländern getragen (Pkt VIII Statut). Dabei gilt folgender Schlüssel, sofern die Konferenz der Regierungschefs nichts anderes beschließt: 25 % zu gleichen Teilen, 50 % nach der Bevölkerung im Berggebiet und 25 % nach der Fläche im Berggebiet. Die Personal- und Reisekosten der von jedem Mitglied in die Einrichtungen

der ARGE ALP entsandten Personen werden vom jeweiligen Mitgliedsland selbst getragen.

Im Jahr 2019 fasste die Konferenz der Regierungschefs einen Beschluss, die ARGE ALP zu stärken.¹¹ Erstens soll die strategische Ausrichtung der Arbeitsgemeinschaft überprüft und den neuen Herausforderungen (Klimaveränderung und Zivilschutz, Verkehr und Mobilität, Migration und demographischer Wandel, Erhaltung und Stärkung des ländlichen Raums) angepasst werden. Zweitens sollen die Kommunikation und die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert und verbessert werden. Drittens wird das gemeinsame Verbindungsbüro der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino in Brüssel in Zusammenarbeit mit den Büros der anderen ARGE ALP-Mitgliedsländer vor Ort die Vertretung der Interessen der ARGE ALP bei den verschiedenen Institutionen der EU übernehmen. Viertens wird die Geschäftsstelle der ARGE ALP im Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck – zunächst befristet auf drei Jahre – um eine weitere Stelle erweitert. Einstellungserfordernis soll ua die Kenntnis der deutschen und der italienischen Sprache sein.

III. Rechtsnatur

Die auf der Grundlage des geltenden Statuts institutionalisierte Zusammenarbeit der zehn Gebietskörperschaften, von denen drei dem EU-Mitgliedstaat Österreich, drei dem EU-Mitgliedstaat Italien, eine dem EU-Mitgliedstaat Deutschland und drei dem Nicht-EU-Mitgliedstaat Schweiz angehören, erfolgt zumeist im Namen der ARGE ALP und/oder der Konferenz der Regierungschefs. Zu klären ist, ob dies rechtlich zutrifft.

A. Arbeitsgemeinschaft

Die ARGE ALP bezeichnet sich selbst als „Organisation der multilateralen regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“.¹² Die Rechtsnatur lässt sich daraus allerdings nicht ableiten, auch wenn die

11 Abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/Staerkung_der_Arge_Alp.pdf> (zuletzt abgerufen am 14.1.2022).

12 Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zur Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, verabschiedet von der Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP am 30.06.2017 in Lauterach, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Resolutionen/2017_Resolution_Zusammenarbeit_DE.docx> (zuletzt abgerufen am 14.1.2022).

Verwendung des Begriffes „Organisation“ den rechtlichen Status einer internationalen Organisation nahelegt. Dies trifft jedoch nicht zu. Eine internationale (hoheitliche) Organisation kann nämlich nur von Völkerrechtssubjekten, insbesondere von Staaten, gegründet werden und muss eigene Organe haben, die einen von den Mitgliedstaaten getrennten Willen ausbilden können. Die Gründung muss durch einen völkerrechtlichen Vertrag erfolgen.¹³ Alle diese Voraussetzungen liegen bei der ARGE ALP nicht vor. Daher ist diese zweifelsohne keine internationale Organisation.

Die ARGE ALP ist ebenso kein nichtstaatlicher Akteur im Sinne des Völkerrechts. Zu diesen Trägern einzelner völkerrechtlicher Rechte und Pflichten können ua grenzüberschreitend tätige Verbände zählen. Allerdings sind davon Gliedstaaten und staatsähnliche territoriale Einheiten ausgenommen.¹⁴ Die ARGE ALP ist ein Verband von insgesamt zehn Gliedstaaten und kann daher nicht den nichtstaatlichen Akteuren zugerechnet werden.

Die ARGE ALP ist auch keine dem Recht eines Staates unterliegende Rechtsperson, beispielsweise ein Verein.¹⁵ Dafür müsste die Satzung entsprechende Regelungen beinhalten, wie dies beispielsweise bei der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) der Fall ist. Letztere ist nach § 2 der Satzung ein eingetragener Verein nach deutschem Recht.¹⁶

Die ARGE ALP ist lediglich eine „interregionale Arbeitsgemeinschaft“,¹⁷ eine „politische, ständige Konferenz“.¹⁸ Als solche verfügt sie aber über keine eigene Rechtspersönlichkeit.¹⁹

In Ermangelung einer eigenen Rechtspersönlichkeit ist die ARGE ALP auch nicht rechts- und handlungsfähig. Als Rechtssubjekte treten die zehn Mitgliedsländer auf, die in Ausübung ihrer jeweiligen innerstaatlichen Zuständigkeiten bestimmte Tätigkeiten im Rahmen der ARGE ALP koordinieren und aufeinander abstimmen.

13 Vgl zB *Schmalenbach/Schreuer*, Die Internationalen Organisationen, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁶ (2021) 916.

14 Vgl zB *Leidenmühler*, Nichtstaatliche Akteure, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁶ (2021) Rz 1184 f.

15 Missverständlich *Müller-Graff*, Die Europäischen Regionen in der Verfassung der EG, integration 1997, 145 (148), der von einer „privatrechtlichen Vereinigung“ ausgeht.

16 Vgl zB *Schmitt-Egner*, Handbuch 260

17 *Schemm-Gregory*, Europa 283; *Schmitt-Egner*, Handbuch 177.

18 *Pieper*, Arge Alp, in: Bergmann (Hg), Handlexikon der Europäischen Union (2021).

19 So auch *Schemm-Gregory*, Europa 283.

Die ARGE ALP kann mangels Rechtspersönlichkeit auch keinen Sitz haben; Innsbruck ist daher lediglich der Arbeitsort der Geschäftsstelle.²⁰

B. Organe

Die in der Satzung vorgesehenen „Organe“ – die Konferenz der Regierungschefs, der Vorsitz und das Präsidium sowie der Leitungsausschuss und die Projektstellen – sind keine Organe einer internationalen Organisation bzw einer privatrechtlichen Rechtsperson. Vielmehr handelt es sich um Institutionen, die – auf der Grundlage der Satzung – für die Mitgliedsländer handeln.²¹ Dies kommt nicht zuletzt auch in der für Beschlüsse erforderlichen Einstimmigkeit (vgl Pkt III Satzung) zum Ausdruck. Dem folgend sind die wie auch immer bezeichneten „Beschlüsse“ eigentlich Vereinbarungen der Mitgliedsländer.

Aus den vorgenannten Gründen vertritt der Vorsitz auch nicht „die ARGE ALP“ nach außen (Pkt IV Statut), sondern die Summe der Mitgliedsländer.

C. Handlungen

Die einstimmig zu fassenden Beschlüsse der Institutionen in der ARGE ALP sind – wie dargestellt – Vereinbarung der Mitgliedsländer der ARGE ALP. Formal haben diese Vereinbarungen im Laufe der Jahre ganz unterschiedliche Bezeichnungen erhalten, die von „Beschluss“ über „Empfehlung“ bis zu „Resolution“ reichen. Zugeordnet wurden sie entweder den Mitgliedsländern, der Konferenz der Regierungschefs oder – vereinzelt – der ARGE ALP.²²

Bei den Vereinbarungen handelt es sich – unabhängig von ihrer Bezeichnung und ihrer Zuordnung – nicht um verbindliche Verträge bzw Abkommen, sondern um bloß politische Einigungen. Dem steht auch nicht entgegen, dass ein Mitgliedsland, das einem Beschluss nicht zustimmt, daran nicht gebunden ist (Pkt III Satzung). Über die Bindungswirkung – rechtlich oder bloß politisch – sagt diese Bestimmung nämlich nichts aus. Als Vereinbarungen der Mitgliedsländer könnte den

20 AA *Schemm-Gregory*, Europa 278.

21 Missverständlich *Pieper*, Arge Alp, der die Konferenz der Regierungschefs als „oberstes Leitungsorgan der Arge Alp“ qualifiziert.

22 Siehe dazu *Obwexer*, Europarechtliche Handlungsmöglichkeiten der ARGE ALP und ihrer Mitgliedsländer (in diesem Band).

Beschlüssen zwar auch ohne rechtlich verbindliche Grundlage rechtliche Bindungswirkung zukommen. Dafür müssten innerstaatlich aber die jeweils vorgesehenen Vertragsschlussverfahren eingehalten werden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Daher sind die Beschlüsse reine Empfehlungen in Form von *gentlemen's agreements*. Diesen sollten die einzelnen Mitgliedsländer nachkommen. Eine rechtliche Verpflichtung resultiert daraus allerdings nicht.

Sollen die Ziele der gefassten Beschlüsse erreicht und ihre Inhalte in den Mitgliedsländern – möglichst übereinstimmend – realisiert werden, ist eine parallele Durchführung in allen Mitgliedsländern erforderlich. Mangels Bindungswirkung der Beschlüsse braucht es nämlich entsprechende Maßnahmen der Mitgliedsländer, die nur im Einklang mit dem jeweils geltenden nationalen Recht erfolgen können.

IV. Schlussbetrachtungen

Bei der ARGE ALP handelt es sich um eine grenzüberschreitende Kooperationsplattform unterhalb der Schwelle eines völkerrechtlichen Vertrages. Sie ist zudem als solche nicht rechts- und handlungsfähig und kann selbst keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen. Als Rechtssubjekte fungieren die zehn Mitgliedsländer. Die von diesen im Rahmen der Institutionen gemeinsam getroffenen Absprachen sind rechtlich nicht verbindlich, sondern lediglich eine politische Empfehlung. Soll der jeweiligen Empfehlung entsprochen werden, ist deren inhaltliche Durchführung in allen Mitgliedsländern erforderlich. Dafür braucht es einen parallelen Vollzug in den beteiligten Mitgliedsländern nach dem jeweils geltenden nationalen Recht. Damit sind Schwierigkeiten und Divergenzen nicht auszuschließen.²³

Dennoch haben die Abstimmung und die Koordinierung in der ARGE ALP in den vergangenen fünfzig Jahren überwiegend effizient funktioniert. Grund dafür war der politische Wille zur Zusammenarbeit, der bei allen beteiligten Mitgliedsländern vorhanden war. Sofern und soweit dieser politische Wille erhalten bleibt, wird auch die künftige Kooperation mit nur einem Mindestmaß an institutioneller Ausgestaltung und ohne rechtsverbindliche Grundlage funktionieren. Diese minimalistisch ausgestalteten Grundlagen reichen nämlich aus, um zwei wesentliche Kriterien der Zusammenarbeit zu ermöglichen, nämlich eine

23 Vgl. Pechstein/Deja, Was ist und wie funktioniert ein EVTZ? EuR 2011, 357 (360).

koordinierte Herangehensweise einerseits und das *Commitment* der Entscheidungsträger auf allen Ebenen andererseits.²⁴ Geht der Wille zur Zusammenarbeit jedoch verloren, ist die ARGE ALP rasch an ihrem Ende angelangt, da ihr eine rechtlich verbindliche und damit stabile Grundlage nach wie vor fehlt.

24 Vgl zB *Staudigl*, Multi-Level-Governance 87.

Die ARGE ALP aus politikwissenschaftlicher Perspektive

I. Einleitung

Region, Nation, Europa: lautete nicht jahrelang in der europäischen Debatte so der Dreiklang europäischer Identität, bei der das eine das andere bedinge? Nicht die regionale Herkunft gegen die nationale Identität ausspielen, nicht die Nation gegen Europa. Sondern alles parallel, zeitgleich, gleichwertig.

Auf der nüchtern administrativen Ebene oder der Techno-Struktur im europäischen Maschinenraum indes sah und sieht diese Diskussion in den letzten Jahrzehnten anders aus. Über wenig wurde – mehr akademisch als öffentlich – so heftig gestritten wie über den Begriff des „europäischen Mehrebenensystems“, der seit nunmehr rund drei Jahrzehnten Einzug in die Politikwissenschaft und insbesondere die Europa- oder Integrationswissenschaften gehalten hat.¹ Wer entscheidet was in der EU bzw haben die europäischen Regionen überhaupt Mitsprache? Und wenn ja, was ist eine Region überhaupt? Gibt es eine schlüssige, konzise Definition von Regionen und dem, was sie in Europa, in der EU dürfen und entscheiden?

Seit einigen Jahren scheint diese Diskussion zwei Literaturen zu haben. Zum einen eine durchaus breitenwirksame, nicht politikwissenschaftliche und politisch akute Diskussion über den Begriff der Nation im europäischen Kontext² sowie über die aufstrebende Rolle von Regionen, die nach verstärkter Autonomie streben. Zum anderen eine eher akademische oder auch administrative (Experten-)Debatte über die

1 Pionierarbeiten zu dieser Debatte haben über lange Jahre vor allem die Beiträge von Markus Jachtenfuchs sowie Beate Kohler-Koch geleistet, vgl. Kohler-Koch/Jachtenfuchs, *Europäische Integration* (2006).

2 Assmann, *Die Wiedererfindung der Nation: warum wir sie fürchten und warum wir sie brauchen* (2020); Bröning, *Lob der Nation: warum wir den Nationalstaat nicht den Rechtspopulisten überlassen dürfen* (2018); Dorn, *Deutsch, nicht dumpf: ein Leitfaden für aufgeklärte Patrioten* (2018); Guérot, *Was ist die Nation?* (2019).

Funktionslogik von Regionen und ihren transnationalen Netzwerken und ihre spezifische Rolle im europäischen Mehrebenen-Gefüge.³

Letztere ist immer auch angrenzend zu Debatten über die beiden Schlüsselbegriffe *Subsidiarität*⁴ und *Souveränität*⁵ im europäischen Diskurs.

Über die inzwischen Bibliotheken-füllenden Konzepte von Regionalismus oder Nationalismus und wie sie über die letzten Jahrzehnte die europapolitische Debatte über die europäische Integration strukturiert haben, kann hier nicht eingegangen werden. Stattdessen soll präzise am Beispiel der Arbeitsgemeinschaft Alpenraum (ARGE ALP) entwickelt und analysiert werden, welche Formen moderne, subnationale regionale Netzwerke in Europa annehmen können und welche administrativen und gegebenenfalls auch politischen Funktionen sie erfüllen. Die ARGE ALP soll dabei nur als Schablone dienen für ähnliche Entwicklungen, die – jeweils länderübergreifend – ähnliche regionale Entwicklungsformen angenommen haben und mithin das europäische Geschehen vor allem in den Grenzregionen zunehmend in Richtung Transnationalität bestimmen.

Die ARGE ALP nimmt in der transregionalen und -nationalen Alpenpolitik eine zentrale Rolle ein: Der Zusammenschluss ist nicht nur Beobachterorganisation in der Alpenkonvention und verfügt über einen Beobachterstatus beim Europarat, sondern spielt eine wichtige Rolle in der sogenannten makroregionalen EU-Strategie für den Alpenraum

3 *Abels/Battke* (Hg), *Regional Governance in the EU* (2019); *Abels/Högenauer* (Hg), *Regional Parliaments. Effective Actors in EU Policy-Making?* (2020).

4 Das jüngste Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofes beleuchtet die Problematik des Begriffes der Subsidiarität im europäischen Kontext, vgl. *Deutschlandfunk*, Nach der Millionen-Strafe des EuGH - Polens Verhältnis zur EU (Bericht vom 28.10.2021), abrufbar unter <https://www.deutschlandfunk.de/nach-der-millionen-strafe-des-eugh-polens-verhaeltnis-zur-eu.2897.de.html?dram:article_id=504160> (31.10.2021).

5 So bildet der Begriff der Souveränität in verschiedenen Reden des französischen Staatspräsidenten *Emmanuel Macron* ein zentrales inhaltliches Desiderat: *Macron*, Vorschläge für eine Neugründung Europas (Rede vom 7.9.2017 in Athen), abrufbar unter <<https://de.ambafrance.org/Staatspraesident-Macron-in-Athen-Vorschlaege-fuer-eine-Neugruendung-Europas>> (31.10.2021); *ders.*, Initiative für Europa (Rede vom 26.9.2017 in Paris), abrufbar unter <<https://de.ambafrance.org/Initiative-fuer-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut>> (31.10.2021); *ders.*, Staatspräsident Macron vor dem Europaparlament (Rede vom 17.4.2018), abrufbar unter <<https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/frankreich-und-europa/neuigkeiten/article/staatspraesident-macron-vor-dem-europaparlament-rede-im-wortlaut-17-04-18>> (31.10.2021).

(EUSALP).⁶ An dieser Stelle wird nicht auf einzelne Dimensionen der gemeinsam koordinierten Alpenraumpolitik eingegangen. Vielmehr liegt der Fokus darauf, welche Bedeutung ein „Europa der Regionen“ für die ARGE ALP hat.

II. Regionalismus in Europa

In der Nachkriegszeit wurden territoriale Räume lediglich als geografisch-raumplanerische Einheiten gesehen, in denen politische Maßnahmen „top-down“ umgesetzt wurden. Das Verständnis von Regionen als *handelnde* Akteure war noch nicht vorhanden.⁷ Seit den 1970er-Jahren erfolgte jedoch ein Bedeutungswandel in der Relevanz von Regionen in politischen Entscheidungsprozessen. Treffend wurde dieser Wandlungsprozess als „*bringing territory back in*“ bezeichnet, denn „*territorial politics has not been immune to this, with an outburst of writing about multilevel governance, spatial rescaling, post-Westphalian orders, post-nationalism, the end of territory and the borderless world*“.⁸ In der Literatur zum „new regionalism“, die die Genese territorialer Akteure im Zuge von Globalisierungsprozessen, staatlicher Transformation und europäischer Integration thematisiert, finden sich die Bezeichnungen von Regionen „mit“ und „ohne“ Regionalismus. Als „Regionen ohne Regionalismus“ bezeichnet werden durch Dezentralisierungsmaßnahmen geschaffene territoriale Einheiten, die sich nicht zu politischen Akteuren entwickelten. Entscheidungsprozesse verbleiben oftmals auf nationaler Ebene. Konträr dazu zeichnen sich „Regionen mit Regionalismus“ durch ihre politische Handlungsfähigkeit als *Gemeinschaften*, die autonom oder zumindest in gewissen Politikbereichen handeln dürfen, aus.⁹

6 Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU (2020).

7 Keating, Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies, *Regional & Federal Studies* 9 (1999), 1 (1 f); ders, Thirty Years of Territorial Politics, *West European Politics* 31 (2008), 60 (60 ff); ders, Contesting European regions, *Regional Studies* 51 (2017), 9 (9 f).

8 Keating, *West European Politics* 31 (2008), 63.

9 Keating/Wilson, Regions with regionalism? The rescaling of interest groups in six European states, *European Journal of Political Research*, 53 (2014), 840 (841 f); López/Tatham, Regionalization with Europeanization? The rescaling of interest groups in multi-level systems, *Journal of European Public Policy*, 25 (2017), 1 (2 ff).

III. Europa der Regionen – oder mit den Regionen?

Ein „Europa der Regionen“ avancierte in den 1980er- und 1990er-Jahren zu einer prominenten Idee in der Europapolitik.¹⁰ Diese Idee verweist auf eine große Bandbreite unterschiedlicher Konzepte. Ein Teil der Forderungen richtet sich auf eine **Aufwertung der Regionen** im politischen Prozess der EU, insbesondere durch eine frühere und engere Einbindung auf mitgliedstaatlicher oder europäischer Ebene. Vorschläge der „Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘“¹¹ unter der Leitung der Europäischen Kommission sowie Reformvorschläge des Ausschusses der Regionen (AdR) fallen in diese Kategorie. Eine zentrale Rolle nimmt das Subsidiaritätsprinzip ein. So sollten nach dem Wunsch der Taskforce bereits vorhandene Kontrollmechanismen („Subsidiaritätsfrühwarnsystem“) durch eine Verlängerung der Fristen oder die Einführung eines standardisierten Prüfrasters verbessert werden. Unter dem Begriff der „aktiven Subsidiarität“ wurde außerdem an neuen Verfahren zur frühzeitigen Konsultation von lokalen und regionalen politischen Akteuren gearbeitet. Ein umfassenderes Verständnis vom „Europa der Regionen“ vertreten BefürworterInnen einer Dezentralisierung bzw. „Föderalisierung“ der EU mit den **Regionen als Gliedern eines dreistufigen europäischen Mehrebenensystems**.¹² Vor allem die deutschen Bundesländer machten sich in den 1980er- und 1990er-Jahren für dieses Konzept stark. Damit bekräftigten sie ihren Anspruch, als vollwertige politische Akteure neben den Mitgliedstaaten in der Europapolitik anerkannt zu werden oder zumindest in den Politikbereichen, die in die Zuständigkeit der Länder bzw. Regionen fallen. Herausgekommen sind wichtige Neuerungen wie die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Verträgen und die Schaffung des Europäischen Ausschusses der Regionen. Diese Neuerungen blieben jedoch hinter den ursprünglichen Ambitionen zurück. Der radikalste Ansatz eines „Europa der Regionen“ versucht mit einer **Neugründung Europas auf der Basis von Regionen** einen Paradigmenwechsel durchzusetzen. Dieser Ansatz beinhaltet eine territoriale Neuordnung Europas mit der Auflösung von Nationalstaaten und eine neue,

10 Moore, A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels, *Regional & Federal Studies*, 18 (2008), 517 (532).

11 Europäische Kommission, Aktive Subsidiarität. Eine neue Arbeitsweise. Bericht über die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ (2018) 14 f.

12 Bullmann, The politics of the third level, *Regional & Federal Studies*, 6 (1996), 3; Jeffery, Farewell the third level? The German Länder and the European policy process, *Regional & Federal Studies*, 6 (1996), 56.

regionale Grenzziehung entlang historischer, kultureller oder sprachlicher Räume. Solche utopischen Entwürfe datieren aus der Anfangszeit des europäischen Integrationsprozesses oder gehen diesem zum Teil sogar voraus.¹³ Auch im nicht strikt wissenschaftlichen Diskurs wurden derartige regionale Konzepte in den 1950er- und 1960er-Jahren vor allem durch die Schriften des Schweizer *Denis de Rougemont*¹⁴ oder des Österreicher *Leopold Kohr*¹⁵ ventiliert.

Nach der Beschreibung grundlegender Ideen zum „Europa der Regionen“ stellt sich die Frage, woher das wachsende politische und akademische Interesse zur Forschung zu Regionen stammt. Die Entwicklungen auf subnationaler politischer Ebene lassen sich mit dem Begriff der „subnationalen Mobilisierung“ beschreiben. Konzeptionell bezieht sich subnationale Mobilisierung auf „*das wachsende Engagement subnationaler Entitäten in Bezug auf Institutionen und Prozesse europäischer Politikentscheidungen*“.¹⁶ Seit den 1970er-Jahren bemühen sich Regionen um eine stärkere Beteiligung an der Gestaltung europäischer Politik. Es erfolgten mehrere wesentliche Entwicklungen, die den Wandel der Bedeutung der regionalen Ebene in der EU erklären:¹⁷ Ein wesentlicher Faktor in diesem Prozess der Europäisierung und Regionalisierung war die Dezentralisierungspolitik in zahlreichen Mitgliedstaaten der damaligen EG, die seit den 1970er-Jahren die Kompetenzen der subnationalen Akteure stärkte. Regionale Regierungen sind seitdem stärker für die Implementation europäischer Gesetzgebung verantwortlich, forderten aber auch eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen in innerstaatlichen Entscheidungsprozessen bei europapolitischen Angelegenheiten. Zudem führten für Regionen auf europäischer Ebene Veränderungen bei den EU-Strukturfonds, ausgelöst durch die Einheitliche Europäische Akte, und institutionelle Erneuerungen des Maastricht-Vertrags zu neuen Möglichkeiten der europapolitischen Mitwirkung.¹⁸

13 *Ruge*, Die Erfindung des „Europa der Regionen“: kritische Ideengeschichte eines konservativen Konzepts (2003).

14 *Rougemont*, *Écrits sur l'Europe* (1994).

15 *Kohr*, *Small is beautiful*: ausgewählte Schriften aus dem Gesamtwerk (1995).

16 *Studinger*, Wettrennen der Regionen nach Brüssel (2013) 19.

17 *Schakel*, Multi-level governance in a ‚Europe with the regions‘, *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (2020), 767 (767 ff); *Studinger*, Wettrennen 26 ff.

18 *Hooghe*, Subnational mobilisation in the European Union, *West European Politics*, 18 (1995), 175; *dies/Keating*, The politics of European Union regional policy, *Journal of European Public Policy*, 1 (1994), 367 (375 f).

Auch wenn sich das Leitbild eines „Europa der Regionen“ in der politischen Praxis in seiner Grundform nicht durchsetzen konnte, bleibt die EU für lokale und regionale politische Akteure ein relevanter Bezugsrahmen.¹⁹ Zwar erfolgten mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht Schritte zur Aufwertung von Regionen in EU-Angelegenheiten, jedoch waren diese nicht so umfassend, wie sich manche erhofft hatten. Es erscheint angemessen, eher von einem „Europa mit den Regionen“ zu sprechen.²⁰ Dieser Ansatz beschreibt (plädiert für) eine Beteiligung der Regionen an den Entscheidungsprozessen der EU im Sinne einer Mehrebenenpolitik, nicht aber (für) eine grundlegende Veränderung der institutionell abgesicherten Mitwirkungsrechte für Regionen. So bleiben die Mitgliedstaaten die Hauptakteure in der EU, während Regionen gemäß der Argumentation des Multi-Level-Governance Ansatzes *zusätzliche* Akteure in der EU-Polity darstellen.²¹

IV. Der Multi-Level-Governance-Ansatz

Die Dynamiken auf subnationaler und europäischer Ebene sind auch eng mit der Entstehung des Multi-Level-Governance-Ansatzes verknüpft.²² Im Wesentlichen ist dieses Konzept durch folgende Merkmale gekennzeichnet:²³ Die politische Entscheidungsmacht in der EU ist über unterschiedliche politische Ebenen (EU, national, regional) verteilt. Die mitgliedstaatlichen Regierungen sind so nicht mehr die alleinigen Hauptakteure in europapolitischer Gesetzgebung. Zwar spielen sie nach wie vor eine zentrale Rolle, jedoch wird diese Rolle nicht mehr *exklusiv* ausgeübt. Dies bringt eine Schwächung der mitgliedstaatlichen Regierungen mit sich, da es in zumindest einigen Staaten regionalen Regierungen und Parlamenten ermöglicht wird, sich in EU-Angelegenheiten zu beteiligen. An der Politikentscheidung und -implementierung

19 *Elias*, Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics, *Regional & Federal Studies*, 18 (2008), 483 (485 ff).

20 *Abels/Battke*, Regional governance in the EU or: what happened to the 'Europe of the regions'?, in: dies (Hg), *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe* (2019) 1 (4).

21 *Battke/Abels*, Conclusions: a 'Europe with the regions' in the making, in: *Abels/Battke* (Hg), *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe* (2019) 231.

22 *Hooghe/Marks*, *Multi-Level Governance and European Integration* (2001) 1 ff.

23 *Knodt/Große Hüttmann*, Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: *Bieling/Lerch* (Hg), *Theorien der europäischen Integration* (2012) 187 (189 ff).

sind unterschiedliche politische Ebenen und Akteure beteiligt, die miteinander verbunden sind.²⁴

Ein Mehrwert dieses Konzepts liegt in der Beschreibung und Erklärung eines „Europa mit den Regionen“ und betont damit den Mehrebenencharakter europäischer Politik. Zwar konnten Regionen formal keinen größeren Einfluss gewinnen, da das Entscheidungsmonopol in den Händen der nationalen Regierungen und auf supranationaler Ebene liegt.²⁵ Dennoch konnten Regionen durch ihre informellen Aktivitäten, zB durch ihre Einflussnahme auf EU-Akteure mithilfe ihrer Brüsseler Verbindungsbüros, ihre Position inner- und extrastaatlich stärken. Kurzum, der Prozess der subnationalen Mobilisierung zeigt eine Stärkung der regionalen Akteure, allerdings in einem unterschiedlichen Ausmaß. Die regionalen Akteure haben ihren Platz in Brüssel gefunden und nutzen verschiedene Zugangs- und Einflusskanäle, um in der Europapolitik mitwirken zu können.²⁶

V. ARGE ALP – ein früher Player im europäischen Mehrebenensystem

Seit der Gründung der ARGE ALP im Jahr 1972 steht die Mehrebenenpolitik auf der Tagesordnung. Dies ist umso beachtlicher, weil sich das Konzept der Multi-Level-Governance (MLG) erst ab den späten 1980er-Jahren herausbildete. Wie im Folgenden gezeigt wird, war die ARGE ALP ein früher Player im „de facto“ Multi-Level System der EU.

Der erste Ausgangspunkt ist das Statut der ARGE ALP.²⁷ Die Artikel des Statuts der ARGE ALP von 1972 lassen sich als ein „Fahrplan“ für die weitere institutionelle Entwicklung dieser Organisation lesen. Die Erkenntnis, dass Herausforderungen im Alpenraum nicht in jeder Region für sich gelöst werden können und vor Grenzen nicht halt machen, führte zur Notwendigkeit einer gemeinsam koordinierten, transnationalen und -regionalen Alpenpolitik. Die Forderungen von Regionen nach einer

24 Hooghe/Marks, Multi-Level Governance 1 ff.

25 Schakel, *The British Journal of Politics and International Relations* 22 (2020), 772.

26 Tatham, *Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union*, *Regional & Federal Studies*, 18 (2008), 493 (510 f); ders, *Same Game but More Players? Subnational Lobbying in an Enlarged Union*, *Regional & Federal Studies*, 24 (2014), 341 (358 f); ders, *Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multi-level Politics*, *International Studies Quarterly* 59 (2015), 387 (388).

27 ARGE ALP, Statut der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer – ARGE ALP, abrufbar unter <https://www.argealp.org/fileadmin/user_upload/Allgemein/Statut_Arge_Alp_neu_de290512.pdf> (13.10.2021).

größeren Handlungsautonomie richteten sich in Richtung Zentralstaat. Das lässt sich als ein Ausdruck von Regionalismus und Wunsch nach verstärkter Dezentralisierung vom Zentralstaat beschreiben. Schließlich sticht der Aspekt der Förderung der europäischen Integration deutlich hervor. Dieser hohe Stellenwert der europäischen Integration spiegelte sich auch in einigen Resolutionen der Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP aus den letzten 20 Jahren wider. Die ARGE ALP äußerte sich neben alpenpolitischen Angelegenheiten auch zu grundsätzlichen europapolitischen Fragestellungen wie der EU-Erweiterung und dem Verfassungskonvent (2002–2003). Exemplarisch wird auf einige dieser Resolutionen eingegangen:

- In der **Resolution zur Erweiterung der Europäischen Union (2000)**²⁸ heißt es, dass eine EU-Erweiterung „alternativlos“ sei. Dennoch ahnten die Mitglieder der ARGE bereits, welche zukünftigen Herausforderungen auf die EU zukommen würden: eine Zunahme der komplexen EU-Entscheidungsmechanismen durch eine wachsende Union. Sie forderten klare Beitrittskriterien, damit „Europa stabilisiert und nicht destabilisiert“ werde. Außerdem beanspruchten sie eine stärkere Berücksichtigung der Interessen der Grenzregionen in europapolitischen Angelegenheiten. Nicht zuletzt nahmen sie die Leitidee eines „Europa der Regionen“ als ein „Europa der Staaten und Regionen“ in die Resolution auf. Die Grundlage bilde das Subsidiaritätsprinzip, denn „[e]in zentralistisches Europa entspräche weder dem Willen der Mehrheit der Unionsbürger, noch würde er den Anforderungen einer erweiterten und damit erheblich heterogeneren Union gerecht“.
- In der **Resolution zur Zukunft Europas (2002)**²⁹ hoben die Mitglieder der ARGE ALP die Bedeutung der regionalen Politik zur Lösung demokratiepolitischer Defizite deutlich hervor: „Außerdem macht die Entfremdung zu vieler Bürgerinnen und Bürger von der Europäischen Union eine engagierte Politik der Bürgernähe dringlich. Diese Politik der Bürgernähe kann vorwiegend durch die Regionen und Kommunen garantiert werden, die der Bevölkerung ‚am nächsten stehen‘“. Die ARGE ALP sah es aufgrund ihrer Gründungsidee als erster subnationaler Zusammenschluss als notwendig an,

28 ARGE ALP, Resolution der Regierungschefs der Arge Alp zur Erweiterung der Europäischen Union (2000), abrufbar unter <<https://www.argealp.org/de/arge-alp/regierungschefkonferenz/resolutionen>> (13.10.2021).

29 ARGE ALP, Resolution der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer zur Zukunft Europas, abrufbar unter <<https://www.argealp.org/de/arge-alp/regierungschefkonferenz/resolutionen>> (13.10.2021).

sich bei Fragen zur Zukunft Europas einzubringen. Sie machte mit dieser Resolution gegenüber dem Verfassungskonvent deutlich, welche Vorschläge und Forderungen aus regionaler Sicht bei den Verhandlungen berücksichtigt werden sollten: So betonte die ARGE ALP ua die Rolle von Regionen als Vielfalt und Einheit für Europa, forderte eine Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips, eine Neuordnung der Kompetenzaufteilung zwischen EU, Mitgliedstaat und Region, eine institutionelle Reform des Europäischen Ausschusses der Regionen und hob die Relevanz grenzüberschreitender Kooperation als „Integrationsmotor“ hervor.

- Nach Erscheinen des Entwurfs zum Verfassungsvertrag prüfte die ARGE in einer **Resolution zur Regierungskonferenz 2004 (2003)**³⁰, ob und wenn ja, wie die Forderungen der ARGE ALP Eingang in den Entwurfstext gefunden haben.
- Schließlich nahm die ARGE ALP in einer **Resolution zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004)**³¹ Stellung zu den Ergebnissen des 2004 vom Europäischen Rat angenommenen Verfassungsentwurfs. Insgesamt wurde es begrüßt, dass die Rolle der Regionen durch Mitwirkung an der Subsidiaritätsprüfung gestärkt wird. Ebenfalls positiv aufgenommen wurde der Entwurf zu einer Neuordnung der Kompetenzen zwischen EU, Mitgliedstaaten und Regionen. Schließlich forderten die ARGE ALP-Mitglieder „die Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass die Regionen von den neuen Mitwirkungsrechten in der Subsidiaritätsprüfung und vom Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof umfassend Gebrauch machen können“. Bekräftigt wurde dieser Anspruch mit der nicht unwesentlichen Rolle subnationaler politischer Akteure bei der Rechtsumsetzung von EU-Gesetzgebung.

Wie exemplarisch dargestellt wurde, war seit der Gründung der ARGE ALP der Leitgedanke eines „Europa der Regionen“ ein zentrales Motiv, um auf Länder-, Provinz-, Regionen- bzw Kantonebene vorrangig zu Belangen des Alpenraums politisch *unabhängiger* vom Zentralstaat handeln zu können. Verschiedene politische Dynamiken auf der supranationalen EU-Ebene sowie auf mitgliedstaatlicher Ebene führten dazu, dass regionale Gebietskörperschaften stärker an politischen

30 ARGE ALP, Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zur Regierungskonferenz 2004, abrufbar unter <<https://www.argealp.org/de/arge-alp/regierungschefkonferenz/resolutionen>> (13.10.2021).

31 ARGE ALP, Resolution der Mitgliedsländer der ARGE ALP zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, abrufbar unter <<https://www.argealp.org/de/arge-alp/regierungschefkonferenz/resolutionen>> (13.10.2021).

Entscheidungsprozessen beteiligt werden konnten. Das Konzept der Multi-Level-Governance beschreibt wie kein anderes Konzept die stärkere europapolitische Rolle von regionalen Akteuren wie der ARGE ALP. Dabei war das Netzwerk zu einem frühen Zeitpunkt ein Akteur, welcher es verstand, auf verschiedenen politischen Ebenen seine Interessen zu artikulieren. Hierbei vertritt die ARGE ALP ihre spezifischen Interessen gegenüber den europäischen Institutionen und dem Ausschuss der Regionen (AdR), dem Europarat und seinem Kongress der Gemeinden und Regionen (KGRE) in institutioneller Verknüpfung mit der Vertretung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Brüssel. Obwohl die ARGE ALP sich rege mit Vorschlägen und Forderungen an europapolitischen Grundsatzfragen beteiligte, bleibt eine Stellungnahme im Kontext der aktuell laufenden Konferenz zur Zukunft Europas (2021–2022) abzuwarten.

VI. Regionale Netzwerke in Europa

Die ARGE ALP war bei ihrer Gründung im Jahr 1972 das erste transnationale und transregionale Netzwerk in Europa, bei dem sich Regionen, Bundesländer und Kantone zur Zusammenarbeit bekannt haben. Zum damaligen Zeitpunkt war diese Idee, wie bereits zuvor beschrieben, neu. Das Modell der ARGE ALP hat in den vergangenen Jahrzehnten Schule gemacht. Inzwischen ist eine Vielzahl interregionaler Netzwerke in Europa entstanden. Dazu folgen nun einige Beispiele:

- Die **Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (ARGE Alpe-Adria)**³² wurde kurze Zeit nach der Gründung der ARGE ALP im Jahr 1978 etabliert. Dieser Zusammenschluss von Anrainerstaaten des Alpen-Adria Raums hat es sich zur Aufgabe gemacht, sich zu politischen Fragen im Bereich Verkehr, Energie- und Wasserwirtschaft, Regionalpolitik, Agrarpolitik, Tourismus, Umweltschutz sowie in universitären Beziehungen auszutauschen. Dieses Netzwerk setzte sich aus Regionen aus Österreich, Italien, Slowenien, Ungarn und Kroatien zusammen.
- Im Jahr 2013 wurde die ARGE Alpe-Adria neu gegründet und heißt fortan **Alpen-Adria-Allianz**. Die Zusammensetzung der Mitglieder blieb in der Neugründung nahezu gleich, jedoch sind italienische Regionen nicht mehr vertreten. Zwischen der Alpen-Adria-Allianz und ARGE ALP besteht eine enge Kooperation.

32 *Alpen-Adria-Allianz*, abrufbar unter <<https://alps-adriatic-alliance.org/>> (13.10.2021).

- Die **Arbeitsgemeinschaft Westalpen (Communauté de Travail des Alpes Occidentales, COTRAO)**, die 1982 aus französischen, italienischen und schweizerischen Regionen gegründet wurde, war auch im Bereich der Alpenpolitik tätig.
- Die **Arbeitsgemeinschaft Donauländer (ARGE Donauländer)**³³ wurde 1989 gegründet und setzt sich aus 41 Regionen aus 10 Staaten (EU-Länder und Nicht-EU-Länder der Östlichen Partnerschaft und dem Westbalkan) sowie zusätzlichen zwei Beobachterstaaten zusammen. Sie sieht sich als Sprachrohr regionaler Angelegenheiten, Ideengeber für die Donaunraumstrategie und Netzwerk für verschiedene staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure im Donaunraum.
- Die **Arbeitsgemeinschaft Grenzregionen (ARGE europäische Grenzregionen)**³⁴ wurde 1971 aus den sogenannten Euroregionen gegründet. Die Euroregionen sind Zusammenschlüsse kommunaler politischer Akteure, die in Grenzregionen von zwei oder mehr Staaten liegen (nicht ausschließlich EU-Mitgliedstaaten). Die Ziele liegen in der Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der europäischen Integration unter Berücksichtigung (inter)regionaler Diversität.

Abseits der beschriebenen interregionalen Netzwerkorganisationen bestehen noch Netzwerke, die sich aus *lokalen und regionalen* politischen Akteuren zusammensetzen. Der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) war maßgeblich an der Einrichtung dieser beiden nachfolgend genannten Diskussionsarenen beteiligt:

- Die 2011 eingerichtete **Konferenz der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Östlichen Partnerschaft (CORLEAP)**.³⁵ In diesem Forum diskutieren Städte und Regionen aus der EU und den Staaten der Östlichen Partnerschaft, wie gemeinsam mit den europäischen Institutionen ein Beitrag zur Europäischen Nachbarschaftspolitik geleistet werden kann. Reformprozesse in den betreffenden Ländern der Östlichen Partnerschaft sollen durch *capacity building* unterstützt werden.

33 *ARGE Donauländer*, abrufbar unter <https://www.noel.gv.at/noe/Internationales-Europa/Arbeitsgemeinschaft_Donaulaender.html> (13.10.2021).

34 *ARGE europäische Grenzregionen*, abrufbar unter <<https://www.aebr.eu/>> (13.10.2021).

35 *AdR*, abrufbar unter <<https://cor.europa.eu/de/our-work/Pages/CORLEAP.aspx>> (13.10.2021).

- Die 2010 gegründete **Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM)**³⁶ fördert den interregionalen Austausch zwischen lokalen und regionalen politischen Akteuren aus der EU mit solchen aus den Anrainerstaaten des Mittelmeerraums. Involviert sind politische Akteure aus Staaten Nordafrikas, des Nahen Ostens und des Westbalkans. Ziel des Netzwerks ist die Förderung lokaler demokratischer Prozesse und der Mehrebenenpolitik im Mittelmeerraum, der gemeinsame Erfahrungsaustausch und das *capacity building*.

VII. Zukunft transregionaler Zusammenschlüsse

Was zeigt der kurze Überblick zu den verschiedenen Netzwerken lokaler und regionaler politischer Akteure? *Regional networks matter!* Regionen und europäische Politik denkt man in der Regel nicht zusammen, denn zu dominant erscheinen die mitgliedstaatlichen Regierungen und EU-Akteure bei der Gestaltung europäischer Politik. Diese Beobachtung trifft auf den ersten Blick auch zu, denn in den EU-Verträgen (EUV und AEUV)³⁷ ist eine Beteiligung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften am EU-Gesetzgebungsprozess nicht vorgesehen. An dieser Stelle muss man die formalen Anhörungsrechte in ausgewählten Politikfeldern des Europäischen Ausschusses der Regionen ausklammern. Wenn subnationale politische Akteure in Entscheidungsprozesse involviert werden, geschieht das nur, weil das mitgliedstaatliche Regelungen erlauben bzw verlangen. Die Regionen tragen damit, sofern möglich, zur Positionsbildung auf mitgliedstaatlicher Ebene durch innerstaatliche Aushandlungsprozesse bei. Da sich der EU-Gesetzgebungsprozess als hochgradig komplex erweist, erscheint es im Hinblick auf ein effektiveres und effizienteres Handeln von EU-Akteuren wenig konstruktiv, noch *zusätzlich* lokale und regionale Vertreter in die Mühlen der europäischen Entscheidungsfindung formal einzubinden.

Dennoch existieren Argumente dafür, die Perspektiven lokaler und regionaler politischer Akteure *einzubeziehen* und ihre Stimme in den Entscheidungsprozessen auf mitgliedstaatlicher und supranationaler Ebene wahrzunehmen. Zum einen sind lokale und regionale Ge-

36 *AdR*, abrufbar unter <<https://cor.europa.eu/de/our-work/Pages/ARLEM.aspx>> (13.10.2021).

37 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (2016/C 202/01), abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=DE>> (13.10.2021).

bietskörperschaften bei der Implementierung und Anwendung von EU-Rechtsverordnungen in der Verwaltungspraxis hauptsächlich verantwortlich – und nicht etwa die nationale Ebene. Die Regionen verfügen über wichtige Erfahrungen für die gesetzgebenden Akteure auf mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene. Schließlich hat auch die EU-Kommission ein Interesse daran, dass europäische Rechtsverordnungen auf subnationaler Ebene korrekt implementiert werden. Zum anderen sind es vor allem die Regionen, die Akzente für eine Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses setzen. Denn im Gegensatz zu den regionalen Akteuren mehren sich in einigen EU-Mitgliedstaaten seit Jahren Widerstände gegen eine vertiefte europäische Integration. Nicht wenige Regionen versuchen einen Kontrapunkt zu setzen und signalisieren ihre Bereitschaft zu einer vertieften Integration. Zahlreiche Positionierungen des Europäischen Ausschusses der Regionen (AdR) beziehen sich auf eine institutionelle Reform der EU.³⁸ In diesem Zusammenhang bietet sich für die Forderungen des AdR, aber auch der ARGE ALP und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Konferenz zur Zukunft Europas als politische Diskursarena an (2021-2022).

VIII. Schlussfolgerungen

Die seit Jahrzehnten im europäischen Diskurs angelegte Regionen-Debatte erlebt durch mehrere Entwicklungen einen Auftrieb. Hier sind zu nennen:

- Eine Debatte, in der Städte, aber auch Regionen – auch international – zunehmend zu neuen Trägern von Heimat werden und stärkere ökonomische Eigenständigkeit für sich reklamieren;³⁹
- Die Frage von Stadt und Land, die die regionalen Disparitäten zu einem politischen Kriterium machen;
- Autonomieforderungen gegenüber dem Nationalstaat.

Im Rahmen dieser drei Entwicklungen findet derzeit eine Art forcierte, administrative und transnationale Verflechtung regionaler Einheiten

38 *AdR*, Towards a European Senate of the Regions. Report on the Future of the Committee of the Regions (2014); *AdR*, Entschließung des Ausschusses der Regionen „Mehr Gestaltungsmöglichkeiten für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Europäischen Union“ 2014 (2014/C 271/01).

39 *Sassen*, *Cities in a World Economy* (2018).

statt. Diese Entwicklung wiederum entspricht in vielerlei Hinsicht den Theorien von *Stein Rokkan*, der in seinen Studien⁴⁰ nationaler Entwicklungslinien über die europäischen Jahrhunderte hinweg gezeigt hat, dass transnationale, regionale Verflechtungen nicht nur den Boden bereiten, sondern *de facto* die Voraussetzung für nationale Neukonstruktionen jenseits bestehender Grenzen sind, weil sie den europäischen Raum sozioökonomisch durchwirken und dabei gerade nicht kongruent mit bestehenden nationalen Grenzen sind.

Ob sich in den nächsten Jahrzehnten Effekte dieser regionalen Netzwerkaktivitäten und Autonomiebemühungen im derzeitigen staatlichen Gefüge der EU zeigen werden und wenn ja welche, ist derzeit nicht genau abzusehen. Dennoch dürfte kaum etwas in der näheren Zukunft so spannend sein zu beobachten wie die Emanzipation regionaler und transnationaler politischer Formate innerhalb der EU, vor allem ganz aktuell im Rahmen der laufenden Konferenz zur Zukunft der Europäischen Union.⁴¹

40 *Rokkan*, Staat, Nation und Demokratie in Europa (2000).

41 *AdR*, EU Regional and Local Barometer (2021); *AdR*, The Conference on the Future of Europe: Putting Local and Regional Authorities at the Heart of European Democratic Renewal (2021).

**Die ARGE ALP –
Positionen und Projekte
zu den Kernthemen der Alpenpolitik**

European Talent School

Dass der Alpenraum nicht nur ein Ort einzigartiger Naturschönheit, sondern auch Heimat für viele begabte Schülerinnen und Schüler im Bereich der Mathematik und Naturwissenschaften ist, zeigt jedes Jahr aufs Neue das ARGE ALP-Projekt „European Talent School“.

Jedes Jahr treffen sich hier bis zu 80 besonders begabte, wissbegierige, leistungsbereite und vielseitig interessierte Schülerinnen und Schüler aus dem gesamten Alpenraum – zuletzt u.a. aus Bayern, Graubünden, Südtirol, Tessin, Trentino, Tirol, Vorarlberg – um unter Anleitung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aktuelle Einblicke in natur-, ingenieurwissenschaftliche und technische Forschungsfelder zu bekommen. Dabei steht das selbstständige und praktische Arbeiten ganz im Mittelpunkt der dreitägigen Veranstaltung. So werden beispielsweise einfache wissenschaftliche Geräte selber gebaut und damit experimentiert, Sicherheitslücken in Apps aufgespürt und Passwörter geknackt oder Spielstrategien in Gesellschaftsspielen mit KI optimiert. Bevor es aber damit losgeht, lernen sich die Jugendlichen beim Teambuilding erst einmal besser kennen. In Gruppen werden kleine Aufgaben gelöst. Dabei ist viel Fantasie gefragt. Es gibt viel Bewegung und spontane Begegnungen und danach haben alle das Gefühl, dass man sich schon lange kennt.



Fotos: Dr. Birgit Geiselbrechtner

Das Projekt wird zusammen und unter der Leitung der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (Fraunhofer) mit Sitz in München durchgeführt. Mit rund 29.000 MitarbeiterInnen ist Fraunhofer die größte Organisation für angewandte Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in Europa.

Die European Talent School ist nicht nur aktuell im Alpenraum zuhause – mit dem Namensgeber der Fraunhofer-Gesellschaft hat sie hier auch historische Wurzeln.

Der deutsche Physiker und Optiker Joseph von Fraunhofer begründete am Anfang des 19. Jahrhunderts den wissenschaftlichen Fernrohrbau. Seine Forschung im Bereich der Optik war bahnbrechend und hat diesen Zweig der Technik nachhaltig beeinflusst. Seine Wirkungsstätte war zu Beginn des 19. Jahrhunderts: Benediktbeuern – eine Ortschaft am Fuße der Bayerischen Alpen. Vom dort gelegenen, namensgebenden Benediktinerkloster schweift der Blick über die mächtigen Nordabstürze der Benediktenwand über die leicht geschwungenen Hügel des Alpenvorlandes und das Murnauer Moos bis zu den Ausläufern der Ammergauer Alpen.

Neben dem ehemaligen Waschhaus des Klosters richtete der Fabrikant Joseph Utzschneider nach der Säkularisation ab 1805 eine Glashütte zur Herstellung von Gebrauchsglas und optischem Glas ein. Dort arbeitete Joseph von Fraunhofer von 1807 bis 1819. In Benediktbeuern soll er auch die nach ihm benannten Fraunhoferlinien oder Fraunhofer'schen Linien entdeckt haben - Absorptionslinien im Spektrum der Sonne, die durch Resonanzabsorption der Gase in der Sonnen-Photosphäre und der Erdatmosphäre entstehen. Die Fraunhoferlinien sind auch für die heutige astronomische Forschung von großer Bedeutung: Sie erlauben Rückschlüsse auf die chemische Zusammensetzung und Temperatur der Gasatmosphäre der Sonne, anderer Sternen und neuerdings sogar von Exoplaneten.

Die European Talent School ist noch ein relativ „junges“ Projekt der ARGE ALP. 2018 begann die Pilotphase in Bayern. 2019 fand die European Talent School dann in Südtirol unter großer Beteiligung einheimischer Jugendlicher statt und 2022 wird die Veranstaltung zu Gast in Vorarlberg sein.

Im Rahmen jeder European Talent School finden vier unterschiedliche Workshops statt, in denen die Jugendlichen in einer Gemeinschaft Gleichgesinnter ihr Wissen über Naturwissenschaften, Technik und angewandte Forschung erweitern, vertiefen und austauschen können.

Bei der aktuellen European Talent School 2021, die pandemiebedingt leider nicht in Präsenz stattfinden konnte, sondern ins Digitale ausweichen musste, standen Workshops mit Titeln wie „Hacking-Grundkurs“, „Mathematik, Spiele und Machine Learning“ sowie „Umwelt schützen über Ganzheitliche Bilanzierung“ auf dem Programm. Trotz virtueller Veranstaltung konnten die Jugendlichen kleine Experimente selbst durchführen, wie beispielsweise im Workshop „Physikalische Experimente“ ein Mikroskop und ein Spektrometer bauen und damit die Fraunhofer-Linien im Sonnenlicht erkennen.



Foto: Dr. Birgit Geiselbrechtinger

Bei einem abendlichen Kaminesgespräch gab es zudem die Möglichkeit mit MINT-Studierenden ins Gespräch zu kommen und Antworten auf Fragen wie „Was bringt mir ein Auslandsstudium?“, „Wie finde ich die passende Universität für mich?“ zu finden. Am Ende des ersten Semintags stand das Fraunhofer Escape Game auf dem Programm. In Gruppen von mehreren Rettungsteams versuchten die Jugendlichen, die letzte Sicherungskopie der langjährigen Fraunhofer-Forschungsergebnisse für „Nachhaltige Entwicklung“ zu finden. Dazu musste eine Reihe von Rätseln entschlüsselt werden ...

Ein weiteres Ziel der European Talent School ist es, die SchülerInnen dabei zu fördern, ein grenzüberschreitendes „Talente-Netzwerk“ zu knüpfen und zu pflegen. Kontakte und der Zusammenhalt der Jugendlichen im alpinen Lebensraum sollen so frühzeitig gestärkt werden. Ferner soll – durch Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsthemen – bereits in jungen Jahren ein Bewusstsein für eine gemeinsame Verantwortung für den alpinen Lebensraum entwickelt werden und sollen TeilnehmerInnen die Vielfalt des alpinen Lebensraums kennen und schätzen lernen.

Die European Talent School vernetzt bereits heute die kreativen GestalterInnen, WissensträgerInnen und EntscheiderInnen von morgen miteinander. Aber nicht nur das: Sie bringt junge Menschen aus dem gesamten Alpenraum mit seiner Vielfalt an Sprachen und Traditionen zusammen und leistet damit einen Beitrag zum Zusammenwachsen Europas.

ARGE ALP Sport

Elf Jahre nach der Gründung der ARGE ALP wurde im Jahre 1983 das Projekt ARGE ALP SPORT ins Leben gerufen. Es gilt seither als eines der Leuchtturmprojekte der ARGE ALP, weil sich alle Mitgliedsländer aktiv beteiligen. Bis heute haben gegen 80.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen ARGE ALP-Regionen sowie vereinzelt aus Gastregionen wie beispielsweise Baden-Württemberg (D), Thurgau (CH), Kärnten (A) oder Venezien (I), an einer ARGE ALP SPORT-Veranstaltung teilgenommen. Waren es in den ersten Jahren noch rund 20 Sportarten, die im Projekt integriert waren, musste das Projekt im Jahr 2006 nach einer einjährigen Unterbrechung reorganisiert werden. Der Neustart begann mit sieben – in allen Alpenländern verbreiteten – Sportarten (Eiskunstlauf, Fussball, Sportschiessen, Leichtathletik, Orientierungslauf, Ski Alpin und Eishockey). Etwas später kam das Fussballturnier für Menschen mit Beeinträchtigungen sowie das Sportklettern dazu. Die Projektleitung obliegt seither dem Kanton Graubünden.

Mit den neun verschiedenen Sportarten sowie der jährlich stattfindenden Koordinationssitzung der Sportverantwortlichen zeichnet sich seither jede Region jährlich für einen Anlass verantwortlich. Die Organisation der Veranstaltungen wird in der Regel von der Region grosszügig finanziell unterstützt und dem jeweiligen Fachverband zur Umsetzung übergeben.

Zu den Hauptzielen des Projekts gehört die nachhaltige Entwicklung der wichtigsten alpenspezifischen Sportarten sowie der völkerverbindende Austausch der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Folgende Statements bringen zum Ausdruck, welchen Stellenwert das ARGE ALP SPORT Projekt in Graubünden geniesst.

- „Die ARGE ALP-Spiele bedeuten für unsere Athletinnen und Athleten, dass sie sich – nebst den regionalen und nationalen Wettkämpfen, welche sie regelmässig bestreiten – mit der Konkurrenz aus den umliegenden Alpenländern messen können und so einen ersten internationalen Vergleich haben. Für die eigene Region das Beste geben. Die Gemeinschaft von Gleichgesinnten und das gemeinsame Erleben der ARGE ALP-Spiele sind freudvolle Erlebnisse.“

Dazugehören, miteinander kämpfen, Erfolge feiern oder Niederlagen erleben.“ *Manuela Fricker, Regionalzentrum Graubünden Sportklettern*

- „Die Trainerstaffs kennen sich mehrheitlich aus den vergangenen Begegnungen und es sind daraus wunderschöne Freundschaften entstanden“ *Claus Caluori, Bündner Fussballverband*
- „Der jährliche Austausch mit den Sportämtern aller ARGE ALP Regionen gibt uns die Möglichkeit, die Sportförderung auch ausserhalb der Kantons- resp. Landesgrenze kennenzulernen und voneinander zu profitieren.“ *Thierry Jeanneret, Kanton Graubünden, Projektleiter ARGE ALP SPORT*
- „Die ArgeAlp-Wettkämpfe haben ein spezielles Ambiente, weil nur ein auserlesener Kreis von Athletinnen und Athleten daran teilnehmen kann.“ *Gaudenz Bavier, Bündner Skiverband*
- „Der Stellenwert ist bei uns in der Leichtathletik sehr hoch, was sich auch bei der sehr grossen Motivation aller Athletinnen und Athleten, an diesem Wettkampf teilzunehmen, zeigt. Wir vertreten mit Stolz unseren Kanton Graubünden an einem internationalen Wettkampf, welcher immer ein sehr hohes Leistungsniveau aufweist.“ *Roger Gabathuler, Kantonaler Leichtathletikverband Graubünden*
- „Das ARGE ALP-Sportprojekt verfolgt und fördert nun schon seit fast vierzig Jahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und hat damit maßgeblich dazu beigetragen, dass diese mittlerweile auch außerhalb der offiziellen ARGE ALP-Veranstaltungen stattfindet. Initiiert und organisiert durch den Bündner Eishockeyverband wurde vor drei Jahren auch ein internationales U13-Auswahlturnier ins Leben gerufen. Der grenzüberschreitende Austausch und sportliche Vergleich ist dabei für die Sportverbände und den Sport, aber insbesondere für die Athletinnen und Athleten eine willkommene und sehr lehrreiche Erfahrung. Happy Birthday ARGE ALP – auf weitere 50 Jahre!“ *Marco Ritzmann, GR-Hockey*
- „Durch die Vergabe der Organisation unserer eigenen Veranstaltung in Graubünden an die jeweiligen Sportverbände, wird die Zusammenarbeit zwischen Verband und Kanton intensiviert. Während dieser Zeit lernen wir unsere langjährigen Partner noch besser kennen, wobei beide Parteien über die Veranstaltung hinaus davon profitieren.“ *Beat Tschalèr, Kanton Graubünden, Projektleitung ARGE ALP SPORT*

Die verschiedenen Aussagen unserer involvierten Partner zeigen auf, dass ARGE ALP SPORT einen sehr hohen Stellenwert genießt. Der

internationale Vergleich begeistert unsere Sportlerinnen und Sportler, fördert das Kennenlernen und die Zusammenarbeit und ermöglicht damit die Pflege von grenzüberschreitenden Freundschaften.

Für die ARGE ALP SPORT-Projektleitung,
Beat Tschalèr (Kanton Graubünden)

Weitere digitale Beiträge:

Webpage:

ARGE ALP SPORT: www.argealp-sport.org

Video:

ARGE-ALP-Skirennen in Davos – YouTube

https://www.youtube.com/watch?v=HvKX5tB3_6g

Kooperation für das lebendige Erbe in der ARGE ALP

Als wir die Bestätigung erhielten, dass wir der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer ARGE ALP ein gemeinsames Thema vorschlagen konnten, war der erste Gedanke, die Chance zu ergreifen und bestmöglich der Aufforderung, die die ARGE ALP immer wieder an alle Mitgliedsländer richtet, nachzukommen: „Die Alpen leben – Le Alpi vivono“!

Dass die Alpen leben, zeigt sich auch in Projekten, bei denen es darum geht, das, was das revolutionäre Übereinkommen der UNESCO von 2003 „Immaterielles Kulturerbe“ nennt, mit partizipatorischen Methoden und unter Mitwirkung der Gemeinschaften, die es ausüben, zu erhalten. Ein **lebendiges** Erbe, das Bräuche, Darstellungen, Ausdrucksformen, Wissen und Fertigkeiten – sowie die dazugehörigen Instrumente, Objekte, Artefakte und kulturellen Räume – umfasst, **das Gemeinschaften, Gruppen und gegebenenfalls Einzelpersonen als Bestandteil ihres Kulturerbes ansehen und zu dessen Weitergabe von Generation zu Generation sie sich daher verpflichten.**

Im Übereinkommen von 2003 werden die Regionen aufgefordert, **inklusive Verfahrensweisen** anzuwenden, durch die die Gemeinschaften, in denen dieses Erbe vorhanden ist und ausgeübt wird, einbezogen werden. In dieser Hinsicht kommt den **Institutionen** eine wichtige Rolle zu und sie können zu **aktiven Subjekten der Kulturvermittlung und der Förderung partizipatorischer Prozesse** werden.

Als **Region Lombardei** unterstützen wir solche **Mitmachprojekte im Alpenraum** als experimentelle Formen der VERNETZUNG, bei denen die Verantwortung für die Governance eines grenzüberschreitenden Erbes, aber auch die Vorteile, die ein gemeinsamer Umgang damit mit sich bringt, geteilt werden.

Das Erbe VERBINDET, ERZEUGT, SCHÜTZT, INSPIRIERT. Wie?

Das Erbe VERBINDET

- indem es „neue Gemeinschaften“ hervorbringt, die einem grenzüberschreitenden Netz angehören und durch die die einzelne Region **Sichtbarkeit** und **Räume für Dialog und Planung** dazugewinnt;

- indem es Verbindungen knüpft, die dazu beitragen können, ein Klima des soziokulturellen Wohlergehens zu schaffen;
- indem es Mitsprachemöglichkeiten schafft und den Dialog fördert, wodurch auf kulturell relevante Entscheidungen und die Kulturpolitik Einfluss genommen werden kann.

Das Erbe ERZEUGT

- indem es im Austausch mit anderen mit Blick auf eine mehrstufige „lernende Gemeinschaft“ Bildung ermöglicht
- indem es konkrete – regionale und überregionale – Kooperationsangebote macht.

Das Erbe SCHÜTZT UND INSPIRIERT

- indem es die Landschaften der Erzeugergemeinschaften sowie die biologische und kulturelle Vielfalt im Alpenraum in Wert setzt;
- indem es regional und grenzüberschreitend gute, auf Kooperation beruhende Beziehungen und ein Klima des Vertrauens und des Miteinanders hervorbringt;
- indem es zum Wohlergehen der Gemeinschaften beiträgt und das Fortbestehen der alpinen Traditionen als Welterbe sicherstellt.

Die hinsichtlich ihrer Kompetenzen sehr heterogenen Partner im Projekt Kulinarisches Erbe, Ketten und Landschaften der Nahrungsmittelproduktion. Lebendiges Erbe der Alpenregionen haben die Road Map der Arbeiten völlig neu gedacht, um gemeinsam an Zielen des Schutzes und der In-Wert-Setzung arbeiten zu können. (**Schritt 1: Kennenlernen**).

In einem ersten Schritt ging es also darum, den Partnerländern (Kanton Graubünden, Kanton Tessin, Tirol, Bayern, Lombardei, Provinz Bozen) und den Gemeinschaften, die sie repräsentieren, zuzuhören, um ihre Bedürfnisse zu verstehen und ihre Erfahrungen zu erzählen. (**Schritt 2: den Regionen mit ihren Belangen zuhören**).

Nachdem man sich auf den Themenschwerpunkt „Das kulinarische Erbe der Alpenregionen“ als strategisches Element des immateriellen Kulturerbes der Alpen und als stark identitätsstiftenden Faktor für die Einheimischen festgelegt hatte, haben sich die beteiligten Länder zu einem neuen gemeinsamen Abenteuer aufgemacht und begonnen, die beteiligten Gebiete zu erkunden: Es wurden die Erwartungen der Gemeinschaften und die Einschätzungen der Institutionen erhoben

und die Förderprojekte der Kulturvereine und der sie unterstützenden Tourismusorganisationen systematisch erfasst. (**Schritt 3: Kartierung**).

Die Partner haben daraufhin mit Unterstützung durch UNESCO *Facilitators* und Experten im Bereich *Heritage Sensitive Marketing* die überkommenen regionalen Produktionsketten ermittelt, die den Schwerpunkt der Bemühungen um Schutz und In-Wert-Setzung bilden sollten:

- Palabirnenbrot, Autonome Provinz Bozen-Südtirol
- Bergkäse, Freistaat Bayern
- Graubündner Nusstorte, Kanton Graubünden
- die Wurstsorte Salame allo Sforzato, Region Lombardei (Valtellina)
- Schafskäse in Zitronen- und Thymianöl, Land Salzburg
- Rapsöl, Kanton St.Gallen
- Crèfli (Weihnachtsgebäck), Kanton Tessin
- Stanzer Zwetschkenbrand und -chutney, Land Tirol
- Alpenblütenhonig, Autonome Provinz Trient
- Riebelmais Chips, Land Vorarlberg

Aus den Regionalerzeugnissen, die für jede Produktionskette symbolisch stehen, wird **ein Korb** zusammengestellt, **mit dem der Reichtum des kulinarischen Erbes der Alpen anlässlich des fünfzigjährigen Jubiläums der Arbeitsgemeinschaft ARGE ALP gefeiert werden soll**.

Mit einem QR-Code, der mit einer transparenten Warenkennzeichnung verknüpft ist, gelangt man zu der Geschichte der Menschen und dem Wissen hinter den Produkten; diese findet man ebenfalls online auf den Websites der Projektpartner und auf der Homepage der ARGE ALP. Der alpenländische Warenkorb der ARGE ALP bietet die Chance, die Erzeugnisse und kulinarischen Traditionen mittels des überkommenen Erbes aufzuwerten, dabei die Gemeinschaften in den Mittelpunkt zu stellen und dem Verbraucher den einzigartigen Wert von ausgeprägt nachhaltigen regionalen Kleinst-Produktionsketten anzubieten. (**Schritt 4: In-Wert-Setzung**).

Gemeinsam mit allen Partnern wird zudem ein Vademekum erarbeitet, das die beteiligten Regionen dabei unterstützen soll, eine eigene Ausführung eines erbebasierten alpenländischen Produktkorbes zu entwickeln. (**Schritt 5: Verbreitung**).

Zu den Ergebnissen des Projekts gehört schließlich auch die Produktion eines Videos in mehreren Folgen, das Anfang 2022 startet und in

dem die Landschaften, in denen die Nahrungsmittel erzeugt werden, sowie die Geschichten der Erzeuger und der Gemeinschaften in den sechs teilnehmenden Partnerländern erzählt werden sollen. (**Schritt 6: Rückgabe an die Einheimischen**).

Die Beteiligung der Region Lombardei an diesem ARGE ALP-Projekt stärkt die interregionale Kooperation für den Erhalt des lebendigen Erbes und ist ein Anlass, um in umfassenderem Rahmen den Weg der **Anerkennung des kulinarischen Erbes der Alpenregionen seitens der UNESCO durch die Aufnahme in das Register Guter Praxisbeispiele zur Erhaltung immateriellen Kulturerbes** voranzutreiben. Durch dieses Projekt wird das Netzwerk auf die Alpenländer Tirol, Südtirol, Vorarlberg und Salzburg erweitert und die bereits bestehende Zusammenarbeit mit den Kantonen Graubünden und Tessin und dem Land Bayern gestärkt. (**Schritt als Querschnittsaufgabe: Beteiligung an einem Prozess der Erhaltung**).

Maria Agostina Lavagnino und Elisabetta Vento, Generaldirektion
Autonomie und Kultur der Region Lombardei

Die Heilkraft der Alpen

Gesundheitstourismus mit nachhaltiger Wachstumsprognose

Im Salzburger Vorsitzjahr der ARGE ALP stand der Tourismus als Motor für einen nachhaltigen und innovativen Lebensraum im Mittelpunkt. Es lässt sich hier ein langfristiger Trend beobachten, bei dem Konsumentinnen und Konsumenten zunehmend nach regional authentischem, traditionellem und einzigartigem Erleben in der Natur als Gegenerfahrung zum Trubel der Stadt streben. Gleichzeitig steigt die Bereitschaft, selbst Verantwortung für die eigene Gesundheit zu übernehmen. Dadurch entsteht insbesondere für den Gesundheitstourismus ein zukunftssträchtiger Markt, der Chancen auf nachhaltige Wachstumspotenziale birgt.



Fotonachweis: Credit Agentur Salic / David Wedenig

Alpine Regionen verfügen durch ihre naturräumlichen Gegebenheiten, der alpinen Tourismustradition und dem reichen kulturellen Erbe

über ein enormes Potenzial, das gestiegene Streben nach Gesundheit, Regionalität und Authentizität gewinnbringend zu nutzen. Eine wachsende Anzahl gesundheitswissenschaftlicher Studien zeigt zudem den positiven Einfluss von Bewegung in der alpinen Natur auf spezifische Erkrankungen bzw. deren Prävention.

Aerosole von Wasserfällen, Mikrobiom auf Almen und Milchprodukte haben beispielsweise einen messbaren Einfluss auf die menschliche Gesundheit. Das ARGE ALP Projekt „Heilkraft der Alpen“ bot den Rahmen für eine internationale Konferenz vom 8. bis 9. Oktober 2021 in Bad Hofgastein und war eine hervorragende Gelegenheit, inspirierende Einblicke in die Wirkung alpiner Gesundheitsressourcen zu gewinnen und die Entwicklung des naturbasierten Gesundheitstourismus als Motor aus der Krise zu diskutieren. Ein weiteres Beispiel: Die Wirksamkeit von Thermalwasser als alpine Heilressource für Körper und Seele. Vielfach in wissenschaftlichen Studien belegt ist es in der Bevölkerung dementsprechend beliebt. Diese und viele weitere positive Effekte auf die Gesundheit können eine Chance für lokale Wertschöpfungsketten auch in abgelegenen Regionen bilden, die unter Abwanderung und geringer Wirtschaftskraft leiden.

Laura Laban MA

Ökonomie und Ökologie im Schutzwald

In einer Zeit zunehmender Naturkatastrophen gewinnt der Wald als wesentlicher Schutz vor Naturgefahren wie Lawinen, Steinschlag, Hochwasser oder Murgängen an Bedeutung. Der Schutz von uns Menschen und der Infrastrukturanlagen ist für das Leben im Alpenraum lebenswichtig. Ohne den natürlichen Schutzschild des Waldes wären zahlreiche Täler mit ihren Dörfern unbewohnbar. Im Alpenbogen ist der Schutzwald von existenzieller Bedeutung, denn mehr als 40 % der Fläche sind mit Wald bedeckt, wovon wiederum knapp 60 % als Schutzwald ausgewiesen sind.



Bild 1: Wald schützt vor Steinschlag, Fotoarchiv Kantonsforstamt St.Gallen

Den Schutzwald zu pflegen und zu erhalten – das sind Aufgaben, die nachhaltig und über Generationen hinweg zu erfüllen sind. Dabei ist der Wald nicht nur ein „biologischer Schutzschild“, sondern er ist auch Lebensraum und damit Rückzugsgebiet für viele seltene und bedrohte Tier- und Pflanzenarten. Insbesondere die ökologische Dimension hat

an Bedeutung gewonnen. Über 40.000 Tier- und Pflanzenarten im Alpenraum sind direkt oder indirekt auf den Wald angewiesen. Bei der Bewirtschaftung des Schutzwaldes muss der Forstdienst deshalb sowohl die Schutzfunktion als auch dessen ökologische Komponente berücksichtigen und optimieren.

Das Projekt

Im Jahr 2009 wurde auf Initiative des Kantons St.Gallen das ARGE-ALP-Projekt „Ökonomie und Ökologie im Schutzwald“ ins Leben gerufen. Auslöser für das Projekt war der Wunsch, sich international auszutauschen, weil der Schutzwald im ganzen Alpenraum von zentraler Bedeutung ist. Denn trotz unterschiedlich forstlicher Organisationsstrukturen, stellt sich die Herausforderung einer ökologischen und wirtschaftlichen Schutzwaldpflege in allen Alpenländern gleichermaßen. Über fast fünf Jahre hinweg haben sich die Alpenregionen Bayern, die Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg, die Provinzen Bozen-Südtirol und Trentino sowie die Kantone Graubünden und St.Gallen über die Optimierung der Schutzwaldpflege ausgetauscht.

Das Projekt hatte folgende Ziele:

- Erfahrungsaustausch und Dokumentation der Schutzwaldpflege in den Ländern der ARGE ALP
- Wissenstransfer im Bereich Schutzwaldpflege unter besonderer Berücksichtigung von Ökonomie und Ökologie
- Best-practice-Ansatz für die Holznutzung mit Seilkran im Bergwald
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für den Schutzwald

Unter Federführung des Kantons St.Gallen wurden in den Jahren 2009 bis 2014 die Fortschritte der teilnehmenden Mitgliedsländer der ARGE ALP im Bereich der Waldpflege verglichen, Wissen und Erfahrungen ausgetauscht sowie eine gemeinsame Strategie zum nachhaltigen Schutz des Waldes erarbeitet. Dazu wurden an verschiedenen Standorten Waldbestände mit vergleichbaren Rahmenbedingungen für Fallstudien ausgewählt und die Auswirkung der Massnahmen auf die Schutzfunktion sowie das jeweilige Verhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie evaluiert. Im Rahmen von Workshops besprachen Expertinnen und Experten aus den verschiedenen Ländern schliesslich die Ergebnisse vor

und nach dem Eingriff, tauschten Fachwissen aus und erarbeiteten Verbesserungsvorschläge.



Bild 2: Workshop der Expertinnen und Experten in Rhäzuns (GR), Fotoarchiv Kantonsforstamt St.Gallen

Projektergebnisse

- ***Breiter Konsens der Mitgliedsländer***

Die Workshops und Begehungen in ausgewählten Schutzwäldern in der Schweiz, Deutschland, Österreich und Italien zeigten deutlich: Über die Bedeutung und den Wert des Schutzwaldes und über die Notwendigkeit, diesen zu pflegen, sind sich die forstlichen Fachleute weitgehend einig. Die Argumente für eine nachhaltige und wirksame Schutzwaldpflege überzeugen in allen Ländern, sowohl ökonomisch, ökologisch als auch sozial. Diese Erkenntnis ist eines der wichtigsten Ergebnisse des ARGE ALP-Projektes „Ökonomie und Ökologie im Schutzwald“.

- ***Wissenstransfer der Akteure im Alpenraum***

Im Rahmen des ARGE ALP-Projektes ist ein Beziehungsnetzwerk unter den Forstfachleuten der beteiligten Länder entstanden, das für den Erfahrungs- und Wissensaustausch bis heute von grossem Wert ist. Durch das Projekt wurde der Grundstein für einen institutionalisierten Wissenstransfer gelegt, was letztlich der Bevölkerung im Alpenraum zu Gute kommt.

- ***„Manifest für den Schutzwald“***

Im Januar 2014 haben die beteiligten Regionen das erfolgreiche Projekt mit einem „Manifest für den Schutzwald“ abgeschlossen. Das Manifest fasst die Ergebnisse des Projekts kurz und bündig zusammen. Zuhanden der politischen Behörden wurde das Manifest in die einzelnen Regionen getragen. Bis heute hilft es den Regionen dabei, der Bevölkerung die Wichtigkeit des Schutzwaldes aufzuzeigen und dessen Pflege zu legitimieren.

- ***Broschüre für die breite Öffentlichkeit***

In einer Broschüre wurden für die Entscheidungsträger und die breite Öffentlichkeit die wichtigsten Ergebnisse des Projektes zusammengefasst und auf die Bedeutung des Schutzwaldes im Alpenraum hingewiesen. Denn es ist wichtig, die eminente Bedeutung der Schutzwälder immer wieder in Erinnerung zu rufen und Politik und Gesellschaft davon zu überzeugen, damit die finanziellen Mittel für die Pflege dieser Wälder zur Verfügung gestellt werden.

- ***Praxisleitfaden für Fachpersonen***

Für das Fachpublikum wurden acht exemplarische Fallbeispiele – je eines pro Projektland – nach einheitlichen Kriterien beschrieben und dokumentiert. Im Zentrum standen dabei die waldbaulichen Eingriffe und deren Folgen. Die Vorzeigeprojekte umfassen folgende Gebiete: Bad Ragaz, „Protchopf“ (Kanton St.Gallen), Cavriù (Rhäzuns, Graubünden), Ausserbacher Wald, Gaschurn (Vorarlberg), Gschwend (Bayern), Bichelalm (Mittersill, Salzburg), Hochsöll (Tirol), Ulten (Südtirol) und Celledizzo (Cogolo, Trentino).



Bild 3: Schutzwald oberhalb der Gemeinde Flums im Kanton St.Gallen, Fotoarchiv Kantonsforstamt St.Gallen

Energieeffizienz und Klimaschutz im Alpenraum

Der Alpenraum ist dank seiner großartigen und abwechslungsreichen Natur- und Kulturlandschaften, seiner kulturellen Vielfalt und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit einer der attraktivsten Lebensräume Europas. Die Alpen selbst sind beeindruckende Zeitzeugen des erdgeschichtlichen Wandels, der über Jahrmillionen unsere Berge und Täler so geformt hat, wie wir sie heute kennen.



Im Zeitalter des Anthropozäns wurde der Mensch selbst zur geophysikalischen Einflussgröße und unser ökologischer Fußabdruck belastet nicht nur Ressourcen und Umwelt über deren Belastbarkeitsgrenzen, er beschleunigt vor allem den Klimawandel in einer noch nicht dagewesenen Geschwindigkeit. Besonders stark betroffen sind die Alpen, wo die Temperaturen seit dem 19. Jahrhundert mit knapp zwei Grad Celsius beinahe doppelt so stark gestiegen sind wie im globalen Durchschnitt.

Die Hauptursache für die ständig steigenden anthropogenen Treibhausgasemissionen ist der wachsende und vorwiegend mit fossilen Brennstoffen abgedeckte Energiehunger einer Weltbevölkerung, die sich seit 1950 beinahe verdreifacht hat. Auch 26 Weltklimakonferenzen vermochten bisher keine Trendwende einzuleiten, immerhin hat sich die Weltgemeinschaft 2015 in Paris auf das gemeinsame Ziel geeinigt, die Erderwärmung auf unter 2 Grad begrenzen zu wollen. Ambitionierte Ziele allein sind aber noch kein Klimaschutz und verbindliche Zusagen sowie konkrete Umsetzungsmaßnahmen sind nach wie vor Mangelware.



Europa ist diesbezüglich unbestritten ein Vorreiter, der sich nicht nur ambitionierte Reduktionsziele setzt, sondern auch einen verbindlichen Rahmen für deren Umsetzung geschaffen hat. Während die globalen Emissionen seit 1990 jährlich neue Höchstmarken erreichen, konnte der alte Kontinent seine Treibhausgase um 26 % reduzieren und damit die 20-20-20-Ziele sogar übererfüllen. Mit dem „Green Deal“ will Europa bis 2030 seinen CO₂-Ausstoß um ganze 55 % mindern und bis 2050 sogar die Klimaneutralität schaffen. Diese nachgeschärften Ziele werden weit größere Anstrengungen erfordern als bisher.

Eingebettet in diesen Rahmen liegt es auch an den Regionen, Ländern und Kantonen im Alpenraum, diese langfristigen Zielsetzungen in den verschiedenen Bereichen bis auf die unterste Umsetzungsebene herunterzubrechen. Einer der Schlüssel zur Dekarbonisierung liegt im Umbau unseres Energiesystems, auf das immer noch 75 % der europäischen Treibhausgasemissionen entfallen.

Das ist auch der thematische Schwerpunkt des ARGE ALP-Projekts „Energieeffizienz und Klimaschutz im Alpenraum“. Die Alpen sind nämlich nicht nur Opfer, sondern auch Mitverursacher der Klimaproblematik. So ist in den Alpenregionen der Prokopfverbrauch von Energie um 12 % höher als im europäischen Durchschnitt, auch wenn sie im Vergleich deutlich mehr davon aus erneuerbaren Energien abdecken. Auf der anderen Seite ist der ARGE ALP-Raum aber auch eine Modell-

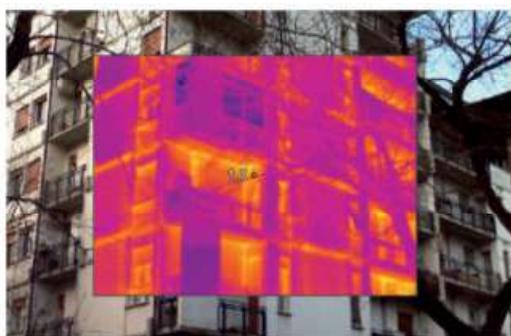


region, in der sich zahlreiche *Good Practices* entwickelt und etabliert haben, wie etwa KlimaHaus, Minergie, klima:aktiv oder Passivhaus im Gebäudebereich, die Programme KlimaGemeinde, Energiestadt, e5-Gemeinden und weitere Netzwerke auf kommunaler Ebene sowie die vielen regionalen Energieeffizienzprogramme für Unternehmen und die dazugehörigen flankierenden Fördermaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen.

Auch in den Alpenregionen zählt die Baubranche zu den energie- und rohstoffintensivsten Wirtschaftszweigen, die für mehr als ein Drittel unseres CO₂-Ausstoßes verantwortlich ist. Andererseits erlauben uns gerade hier die technischen Möglichkeiten schon heute, unseren ökologischen Fußabdruck deutlich und gleichzeitig auch wirtschaftlich zu reduzieren. Im Vergleich zum mittleren Bestandsgebäude verbrauchen nach oben genannten Standards errichtete Niedrigstenergiegebäude nur etwa ein Zehntel der Energie und decken den Restbedarf zu einem Großteil aus erneuerbaren Quellen ab.

Ein enormes, noch nicht ausgeschöpftes Einsparpotenzial liegt beim Gebäudebestand. Etwa 75 % unserer Gebäude sind alles andere als energieeffizient, und für die Erreichung eines klimaneutralen Immobilienparks bis 2050 müssten die Sanierungsraten stark angehoben werden.

Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen des Projektes der ordnungsrechtliche Rahmen, die begleitenden Instrumente und Anreize sowie weiche Maßnahmen zur Sensibilisierung in den ARGE ALP-Regionen untersucht. In Expertengesprächen wurden die regionalen Zielsetzungen und deren Umsetzungsstände, aber auch bestehende Hürden und Hemmnisse beleuchtet. So wurde herausgearbeitet, dass die ordnungsrechtlichen Vorgaben teilweise recht heterogen ausgestaltet sind. Durch eine Harmonisierung könnten bestehende Hürden für Planer und Unternehmen abgebaut und der wirtschaftliche Austausch zwischen den Regionen erleichtert werden.



Die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente steht und fällt aber auch mit der Akzeptanz und Anwendung durch die Gesellschaft. Ein zentraler Aspekt des Projektes betraf daher die Rezeption durch die Bevölkerung. Eine BürgerInnenbefragung in den Regionen ergab, dass dem Thema Energieeffizienz ein hoher Stellenwert in Sachen Klimaschutz eingeräumt wird und die ordnungspolitischen Vorgaben breite Akzeptanz finden. Als verbesserungswürdig wurden hingegen die Zugänglichkeit und Verständlichkeit der vielen und teilweise komplexen Fördermechanismen erachtet.

Die durchgeführte Sachstandsanalyse zur Umsetzung der Klimaschutzziele im Alpenraum stellt eine hilfreiche Orientierung für zukünftige Nachjustierungen und Weichenstellungen dar. Der ständige Austausch mit den ARGE ALP-Regionen ist von grundlegender Wichtigkeit für das Finden und Abstimmen von gemeinsamen Strategien und Antworten auf die Herausforderungen, denen sich alle Regionen gemeinsam stellen müssen. Dabei gilt es, Synergien zu nutzen und voneinander zu lernen, denn der Klimawandel macht nicht an den Landesgrenzen halt.

Dr. Ing. Ulrich Santa,
Generaldirektor Agentur für Energie Südtirol – KlimaHaus

Nah am Wasser: Zwischen Risikomanagement und Nutzung von Gewässern



Ausstellung *Risk inSight, Virus*, Trient und Lugano, Oktober 2016 – Januar 2017

In den letzten Jahrzehnten hat die Herangehensweise an Projekte im Wasserbau im Tessin in der Schweiz und im gesamten Alpenraum einen *tiefgreifenden Wandel* erfahren. Es waren vor allem die Überschwemmungen – 1987 und 2005 in der Schweiz –, die die Notwendigkeit eines diversifizierten Ansatzes aufgezeigt hatten, wobei ein Umdenken weg von einem einheitlichen Sicherheitskonzept für alle Situationen – einem für ein wirksames Management nicht mehr geeigneten Weg – hin zu einer die Besonderheiten in den Blick nehmenden, spezifischeren Betrachtungsweise der unterschiedlichen Kontexte erfolgt war, die Ziele diversifiziert definiert und die Art der Maßnahmen jeweils angepasst worden waren. Es liegt im Wesen von Fließgewässern, dass sie Ökosysteme mit sehr unterschiedlichen Merkmalen sind; die einschlägigen wasserbaulichen Maßnahmen können sich daher nicht auf sicherheitsrelevante Faktoren beschränken. Bereits in der Phase der

Konzeption von Projekten ist es somit erforderlich, auch andere Ziele zu berücksichtigen, von ökologischen Zielen – wobei Ökosysteme mit einer vielfältigen Fauna und Flora begünstigt werden – bis zu gesellschaftlich relevanten Themen wie den Nutzungs- und Erholungsangeboten. Diese veränderte Herangehensweise hat sich im Tessin auch in der Bereitstellung von Finanzmitteln niedergeschlagen: Bereits ab 2002 wurden gezielt Haushaltsmittel eingestellt und 2005 wurde ein Gesetz über die Finanzierung der Sanierung geschädigter Wasserökosysteme verabschiedet. Anschließend hat auch die Schweizer Eidgenossenschaft mit Blick auf eine Erhaltung und In-Wert-Setzung der Umwelt das Instrumentarium zur finanziellen Förderung von Projekten im Bereich Revitalisierung von Gewässern geschaffen. Der Bereich entwickelt sich ständig weiter, im Mittelpunkt steht eine ganzheitliche Sichtweise, wie sie sich beispielsweise im vor Kurzem aufgelegten *Masterplan Riviera* findet. Auf Initiative des Departements für Bau, Umwelt und Verkehr und seiner Fachstellen wurden unter Mitwirkung von Institutionen, Kommunen, Konsorziolen, Patriziaten und Elektrizitätswerken die Erfordernisse der Revitalisierung mit den Zielen der Sanierung der Wasserkraftwerke und den regionalen Nutzungskonzepten entlang der Fließgewässer in Einklang gebracht und wurde ein gemeinsames Arbeitspapier erstellt, das für jedes Projekt eine Vielzahl von Zielsetzungen berücksichtigt.



In-Wert-Setzung des Flusses Tessin in Bellinzona, Park Saleggi-Boschetti, Abschnitt Torretta, Schleife *Ansa delle scuole*, Fachstelle Fließgewässer UCA, 2020

Ghirone, Gemeinde Blenio, Lawinenverbauungen im Val Selva, Fachstelle Fließgewässer, UCA, 2017

Der Wandel betraf allgemein den Umgang mit dem Thema. Hinsichtlich der Prävention von Risiken durch Naturgefahren werden nun nicht

mehr nur die Naturgefahren an sich berücksichtigt, sondern auch die damit verbundenen anderen Risiken. Im Besonderen bedeutet dies, dass die jeweils verfügbaren lokalen Daten über Naturgefahren und die als Gefahrenzonen ausgewiesenen Gebiete, einschließlich ihrer Nutzung, abgeglichen und sensible Zonen, Konflikte und Defizite bei der Prävention erhoben werden. Verändert hat sich auch das Instrumentarium im Umgang mit Gefahren und damit verbundenen Risiken: Während früher versucht wurde, die Gefahrenquelle einzudämmen, und mit Verbauungen und Instandhaltungsmaßnahmen vorgegangen wurde, wurden im Lauf der Zeit Managementkonzepte mit Warn- und Notfallplänen und der Einbindung der zuständigen Organisationen eingeführt. Im Fall eines angekündigten Ereignisses werden die regionalen Einsatzleitstellen, denen die eigens ausgebildeten Einsatzkräfte unterstehen, aktiviert, also die Organisationen, deren Aufgabe es ist, die aufgrund des Notfalls erforderlichen Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene zu koordinieren. Dank des Zusammenspiels dieser technischen Mittel und lokalen und regionalen Organisationen ist es möglich, abgestimmt und umfassend auf die Erfordernisse des Risikomanagements zu reagieren.



Open Air-Ausstellung auf der Piazza Governo, Bellinzona, April 2019

Die Kooperation mit der ARGE ALP zum Querschnittsthema der Inwert-Setzung von Gewässern und des Risikomanagements wurde 2015

auf den Weg gebracht, dem Jahr, in dem der Kanton Tessin den Vorsitz in der einschlägigen Arbeitsgruppe führte und gleichzeitig die Expo Mailand mit dem Schweizer Pavillon stattfand. Schwerpunkt der Projekte, die der Kanton Tessin am 29. August 2015 vorstellte, waren die In-Wert-Setzung von Fließgewässern und das Risikomanagement bei Naturgefahren im Alpenraum; besonderes Augenmerk galt dem seit 2002 geförderten Programm für die Revitalisierung von Fließgewässern und den Projekten für das Mündungsgebiet des Cassarate und den Flußpark Boschetti-Saleggi am Tessin in Bellinzona. Die Präsentation bot den Anlass, um regionale Leuchtturmprojekte vorzustellen und die verschiedenen Themen mit den beteiligten Fachleuten zu diskutieren.

Im Folgejahr, am 10./11. März 2016, fand am Standort Lugano-Canobbio der Fachschule SUPSI die Tagung „Hydrogeologische Risiken im Alpenraum und Risikomanagement“ statt, in deren Mittelpunkt Themen wie Klimawandel, Extremereignisse sowie Milderungsmaßnahmen standen und deren Arbeiten mit einer Exkursion abgeschlossen wurden.

In den Jahren 2016 und 2017 wurde die Ausstellung *Risk inSight* im naturwissenschaftlichen Museum *MUSE* in Trient (1. Oktober – 29. November 2016) und anschließend im ehemaligen Kindergarten *Asilo Ciani* in Lugano (6. Dezember 2016 – 20. Januar 2017) gezeigt. Ziel der Ausstellung war die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema der – wirtschaftlichen, gesundheitlichen, ökologischen und sozialen – Risiken, denen die Gesellschaft potenziell ausgesetzt ist. Besondere Erwähnung verdient die Reproduktion einer Zelle des Coronavirus und damit der Bezug zum Thema Pandemierisiko. Mit der Schau ist es gelungen, ein Bindeglied darzustellen zwischen dem sozio-ökologischen Themenfeld der In-Wert-Setzung von Fließgewässern und sozio-ökonomischen Fragestellungen hinsichtlich der Sicherheit bei Naturgefahren und dem Umgang mit den damit einhergehenden Risiken. Ziel war es, aufzuzeigen, was bei der In-Wert-Setzung von naturnahen Gewässern durch eine Steigerung ihrer Attraktivität mittels gezielter Maßnahmen im Alpenraum getan wird, und gleichzeitig auf die Risiken aufmerksam zu machen, mit denen unsere Gesellschaft konfrontiert ist und die zwar nicht ausgeschaltet, wohl aber durch ein Miteinander beherrscht werden können.

Die letzte Veranstaltung in der Reihe war eine Wanderausstellung mit dem Titel „Wasser, Quelle des Gleichgewichts“, die im Tessin, in Vorarlberg, Graubünden und Bayern gezeigt wurde. Diese Ausstellung über die Projekte zum Thema Revitalisierung von Fließgewässern machte zwischen Februar und Oktober 2019 in Bregenz, Bellinzona, Samedan und Rosenheim Halt und bestand aus dreizehn Tafeln, die entlang

einer Gedankenroute in den Straßen aufgestellt wurden. Zu sehen war eine Auswahl von Bildern von besonders gelungenen Projekten der Renaturierung von Fließgewässern in den Mitgliedsländern der ARGE ALP. Der Leitfaden war die qualitätsvolle Einrichtung der Gewässer für die Naherholung sowie das Zusammenkommen der Menschen aus verschiedenen Bevölkerungsschichten und Generationen in einer hypothetischen Reise in unmittelbarer Nähe.

Abschließend sollte erwähnt werden, dass der Kanton Tessin *ein Vorreiter bei der Dokumentation von Naturgefahren war* und sich durch einen strukturierten Umgang damit hervorgetan hat. Tatsächlich war das Tessin der erste Schweizer Kanton, der über ein Gesetz für die durch Naturgefahren bedrohten Gebiete verfügte und 1991 die Erstellung des „Gefahrenzonenplans“, in dem die jeweilige Risikoexposition zu sehen ist, vorgebracht hat.

Ing. Laurent Filippini,
Leiter der Fachstelle Fließgewässer, Kanton Tessin,
Departement für Bau, Umwelt und Verkehr

Spielregeln im Spannungsfeld Wald – Wild – Lebensraum

Konstruktiver Dialog

Das Spannungsfeld Wald-Wild-Lebensraum beschäftigt alle Alpenländer gleichermaßen. Sie alle haben unterschiedliche Strategien und Lösungsansätze entwickelt, um mit dieser Thematik umzugehen. VertreterInnen der Länder Salzburg, Südtirol, St.Gallen, Tirol, Tessin, Trentino und Vorarlberg haben sich unter der Leitung Tirols im Auftrag der ARGE ALP mit der Ausarbeitung von „Spielregeln im Spannungsfeld Wald-Wild-Lebensraum“ befasst. Der Projektzeitraum war von 2015 bis 2018 mit jährlichen Treffen angesetzt. Mit Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zwischen den betroffenen Stellen und Behörden im Sinne des best practice und konstruktivem Dialog sollte ein Mehrwert für die jeweiligen Fachstellen der Alpenregionen geschaffen werden.



Motivation und Ziele des Projektes

Der Wald ist im mitteleuropäischen Verständnis Sinnbild für Multifunktionalität. Er dient den meisten Wildtierarten als Lebensraum. GrundeigentümerInnen und die Gesellschaft haben Interesse an der gleichzeitigen Bereitstellung von meist mehrerer „Waldleistungen“. Zielkonflikte sind damit vorprogrammiert und werden auch seit jeher zwischen den betroffenen AkteurInnen mehr oder weniger emotional gelebt. Das gilt in besonderem Maße für das „Spannungsfeld“ Wald-Wild-Lebensraum. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Zahl der Anspruchsgruppen – insbesondere durch die vermehrte Freizeitnutzung des Lebensraums – nochmals kräftig angestiegen ist. Es sind die Interessen des Forstes, der Jagd, der Land- und Almwirtschaft, des Tourismus, der Erholungssuchenden und des Katastrophenschutzes, die nun alle unter einen Hut zu bringen sind. Das ist eine große Herausforderung, die im Interesse aller Beteiligten nur mit einem ganzheitlichen Ansatz zufriedenstellend gelöst werden kann.

Viele Versuche, in dieser Thematik für Entspannung zu sorgen, scheitern oftmals an einer zu subjektiven bzw. zu emotionalen Herangehensweise einzelner AkteurInnen. Wenngleich sich ein Patentrezept zur Lösung der vielfältigen Zielkonflikte nicht herleiten lässt, so konnte nun dennoch im Schoße der ARGE ALP ein pragmatischer und zielorientierter Zugang gemeinsam abgeleitet und erarbeitet werden.

Konstruktiver Dialog für bestmögliche Lösungen

Das Thema Wald-Wild Lebensraum betrifft in den Alpenländern besonders die Bereiche Forst und Jagd. Ziel des Projektes war es also, durch einen konstruktiven Dialog mit VertreterInnen dieser zwei Bereiche „umsetzbare Handlungsempfehlungen“ für das Miteinander in einem funktionierenden Lebensraum zu definieren und einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen, ohne dabei alle anderen Betroffenen außer Acht zu lassen.

Ergebnisse des Projekts

Das Projekt war schlussendlich deshalb erfolgreich, weil sich VertreterInnen aller Regionen und beider Bereiche – Jagd und Forst – aktiv eingebracht haben. So konnten alle TeilnehmerInnen ihre Erfahrungen,

Wünsche, Vorstellungen und Strategien in einem offenen Dialog gemeinsam bearbeiten.



Fotos: Workshops wie beispielsweise links in Tirol am Grillhof und rechts in St.Gallen im Gelände dienten dem intensiven Erfahrungsaustausch. (Fotos: Krista Sommer)

Unterschiede der teilnehmenden Länder – Grundlagenerhebung und Vergleich

Mithilfe einer länder- und bereichsübergreifenden Auflistung des Status Quo wurden Fachwissen wie auch Erfahrungen aus der Praxis gesammelt und für alle TeilnehmerInnen nachvollziehbar dargestellt. Darauf aufbauend konnten sich die Teilnehmenden in Workshops in den Regionen der weiteren Bearbeitung der Grundlagen widmen. Dabei haben sich die Projektteilnehmenden intensiv mit den jeweils unterschiedlichen Erfahrungen, Strategien und Lösungsansätzen für einen funktionierenden Wald-Wild-Lebensraum beschäftigt. Somit konnte eine Basis geschaffen werden, auf welcher dann Vorschläge und Ideen entwickelt wurden, wie ein ganzheitlicher Ansatz unter der Prämisse einer länderübergreifenden und somit gemeinsamen Herangehensweise der teilnehmenden Länder aussehen könnte.

Folgende Themen wurden dabei diskutiert bzw. weiterführend behandelt:

- Lebensraumkapazität
- Basisregulierung
- Lebensraumaufwertung
Lebensraumberuhigung/ Lenkungsmöglichkeiten/ Verhaltensregeln
- Kommunikation

Erstes Hauptergebnis – Zehn Grundsätze für den gemeinsamen Umgang

Die folgenden zehn Grundregeln dienen als Leitlinien für Projekte im Bereich Wald-Wild-Lebensraum. Werden diese Spielregeln eingehalten, so ist die Basis für funktionierende regionale oder länderübergreifende Abläufe geschaffen.

Zweites Hauptergebnis – Musterablauf

Trotz aller länderspezifischen Unterschiede ist es im Rahmen des Projektes gelungen, einen für alle beteiligten AkteurInnen handhabbaren Musterablauf zu entwickeln. Dieser zeigt eine weitgehend standardisierte Vorgehensweise auf, die dann zur Anwendung kommen soll, wenn sich im Spannungsfeld des Wald-Wild-Lebensraumkomplexes Probleme entwickeln, die einer Lösung zugeführt werden müssen. Durch diesen Musterablauf werden Maßnahmen transparent und können bei vergleichbaren Ausgangslagen nachvollziehbar zur Anwendung kommen. Ihnen kommt – weil sie einer ständigen Evaluierung unterworfen werden – auch Beispielsfunktion zu. Ein Erfolgsfaktor ist und dringend empfohlen wird dabei die regelmäßige und transparente Kommunikation zwischen sämtlichen AkteurInnen.

Drittes Hauptergebnis – Kommunikation durch Institutionalisierung oder Prozessbeauftragung

Eine wichtige Schlussfolgerung nach Erarbeitung des Musterablaufs war, dass eine aktive Kommunikation als Spange über alle Teilschritte gezogen werden muss. Damit ein Musterablauf gelingt, muss der Kom-

Die 10 Spielregeln für Projekte im Wald-Wild-Lebensraum

Kommunikation schafft Vertrauen

1. Planen Sie die interne und externe Kommunikation strategisch: legen Sie fest wer was wann an wen kommuniziert.
2. Passen Sie die Form und die Art der Kommunikation an die jeweilige Projektphase an.

Starten mit fundierter Basis

3. Definieren Sie die Ausgangssituation zu einer gemeinsam anerkannten Sachlage in den Bereichen Wald-Wild-Mensch-Lebensraum.
4. Wenden Sie anerkannte, standardisierte, praxiserprobte Methoden zur objektiven Beurteilung der Sachlage an. Beziehen Sie dabei alle betroffenen Gruppen ein.

Klare Ziele leiten

5. Definieren Sie ein von allen AkteurInnen anerkanntes, strategisches, übergeordnetes Ziel und operative Teilziele → spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und terminiert.
6. Definieren Sie die Arbeitsschritte und Aufwände, die nötig sind, um die definierten Ziele im Prozess zu erreichen und schaffen Sie ein Bewusstsein bei sämtlichen beteiligten Gruppen.

Zielgerichtet Maßnahmen umsetzen

7. Benennen Sie die beteiligten AkteurInnen und Betroffenen für den gesamten Prozess. Erstellen Sie eine Checkliste der Aufgaben, deren Erfüllung Sie regelmäßig überprüfen.
8. Verwenden oder erstellen Sie einen fachlich individuellen Maßnahmenkatalog für dieses Projekt. Überprüfen Sie ihn auf regionale Anwendbarkeit → Umsetzungsplan.

Evaluierung garantiert Erfolg

9. Evaluieren Sie während des Prozesses regelmäßig die Umsetzung der festgelegten Maßnahmen.
10. Beurteilen Sie die Wirkung der gesetzten Maßnahmen und überprüfen Sie die Erreichung der gesetzten Ziele.

munikationsfluss in jeder Projektphase und projektübergreifend gewährleistet sein.

Bei der Analyse der Musterprojekte war dann klar zu sehen: der Austausch und die Sicherstellung der Verständigung kann auf zwei Wegen erreicht werden.

1) *Institutionalisierung von Abläufen:*

Wenn sowohl Zusammenkünfte als auch die Kommunikation institutionalisiert bzw. standardisiert werden sollen, so ist beispielsweise als eine dazu dienende Maßnahme die Einführung von fixen jährlichen Abstimmungstreffen der verschiedenen AkteurInnen zu nennen. Dort diskutieren diese und treffen verbindliche Vereinbarungen. Damit wird der Kommunikationsfluss sehr transparent. Durch die Regelmäßigkeit und Verbindlichkeit ist gewährleistet, dass gleichzeitig Verantwortung wahrgenommen wird.



Foto: Hubert Stock im Vordergrund präsentiert „sein“ Projekt. „Respektiere deine Grenzen“ funktioniert in Salzburg bestens und findet aufgrund persönlicher Initiativen immer wieder neue Lösungen vor Ort. (Foto Krista Sommer)

2) Einsatz von Beauftragten:

In anderen Abläufen ist es sinnvoll, eine Person als Prozessbeauftragte/n einzusetzen. Ein gutes und funktionierendes Beispiel hat *Hubert Stock* präsentiert: Er ist Beauftragter für das Projekt „Respektiere deine Grenzen“ in Salzburg und schafft durch seinen persönlichen Einsatz hohe Qualität und einen funktionierenden Ablauf. Ein weiteres Beispiel sind auch BärenanwältInnen. Diese – für ein Thema verantwortliche Person ist gleichzeitig der Motor und das Gesicht der Kommunikation – also Kümmernde/r.

Impuls und Rollout durch ARGE ALP

In neun aktuellen „Best-Practice-Beispielen“ der beteiligten ARGE ALP Ländern wurden die erarbeiteten Spielregeln reflektiert und auf ihre Umsetzung geprüft. Durch die strukturierte Selbsteinschätzung wurde aufgezeigt, welche nächsten Schritte bei den jeweiligen Projekten folgen müssen. Ein auf diese Art und Weise gewonnener Mehrwert ist auch für Nachahmprojekte relevant und kann dazu dienen, den geforderten gesamthaften Ansatz in der jeweiligen Region operativ in Umsetzung zu bringen. Somit hat die Kooperation im Schoße der ARGE ALP mit dem Austausch an Wissen und Erfahrung letztlich zu konkreten Handlungsanleitungen geführt, die einen bedeutenden Mehrwert darstellen, weil damit im aufgezeigten Spannungsfeld Lösungen auch operativ umsetzbar geworden sind.

DI Manfred Kreiner
Amt der Tiroler Landesregierung

(weitere Informationen unter
<https://www.argealp.org/de/projekte/d/wald-wild-lebensraum>)

Gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Fahrradtourismus

Über ihre landschaftlichen und morphologischen Merkmale hinaus sind den Ländern der ARGE ALP die Bestrebungen um ökologische Nachhaltigkeit gemeinsam. Diese Ausrichtung der Region lässt sich auch im touristischen Entwicklungsmodell erkennen, bei dem die Dimension der Qualität des touristischen Erlebnisses im Vordergrund steht: Bei einem Vergleich von touristischen Destinationen richtet sich das Augenmerk nicht mehr nur auf die Schönheit des Ortes, sondern auf die Art und die Qualität der Erlebnisse, die in einem bestimmten geografischen Raum möglich sind. Eben diese Berücksichtigung der Landschaft, des Kontakts mit der Natur und eines entschleunigten Lebensstils machen eine der Ausprägungen des Fahrradtourismus aus, eines Segments, das in den letzten Jahren einen starken Aufschwung erfahren hat. Das Angebot an Radwanderwegen und die Entwicklung hin zum Bau hochwertiger Produkte sind sowohl ein Merkmal bestimmter Regionen als auch ein wichtiger Attraktivitätsfaktor.

Im Rahmen der Zusammenarbeit unter dem Dach der ARGE ALP hat die Autonome Provinz Trient 2013 ein Projekt mit dem Titel „Gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Fahrradtourismus“ auf den Weg gebracht; Ziel war es, diese Tourismustypologie im Gebiet der ARGE ALP insbesondere hinsichtlich der Ausstattung mit Radrouten zu analysieren und abgestimmte Maßnahmen zur Förderung dieser Form des Tourismus zu definieren.

Das Projekt wurde in zwei Phasen umgesetzt.

In der ersten Phase wurde ausgehend von einer SWOT-Analyse eine Bestandsaufnahme der Fahrradwege in den zehn Mitgliedsländern der ARGE ALP gemacht und es wurden mit Blick auf die Auswahl der Strecken für gemeinsame Maßnahmen Stärken und Schwächen ermittelt.

Als eine der Stärken stellte sich das Vorhandensein eines dichten, sehr oft mit dem öffentlichen Nahverkehr, insbesondere der Bahn, gut abgestimmten Radwegenetzes in allen Ländern heraus; dank dieser Voraussetzung konnten Strecken, die miteinander verbunden werden sollten, ziemlich leicht ermittelt werden. Das Phänomen des Radtourismus ist darüber hinaus in einem ständigen Wachstum begriffen

und ist eine Erscheinungsform des „Slow Travel“, die gut zu der Schwerpunktsetzung auf Landschaft und Umwelt in diesen Regionen passt.

Die wichtigste Schwäche liegt darin, dass die betroffenen Gebiete als Tourismusanbieter in gewissem Maße Konkurrenten sind. Es ergab sich somit die Frage, wie sehr das Erfordernis einer Differenzierung der Umsetzung einer gemeinsamen Außendarstellung der beteiligten Länder, selbst wenn diese auf einen ausgewählten Bereich, nämlich Radwege beschränkt ist, im Weg stehen würde.

Die Notwendigkeit, sich die Stärken zunutze zu machen und den Schwächen entgegenzuwirken, war die Grundlage der Projektidee.

Aus der ersten Phase der Arbeiten ging ein Bericht hervor, der neben der oben erwähnten SWOT-Analyse eine genaue Bestandsaufnahme des dichten Radwegenetzes in den zehn Mitgliedsländern der ARGE ALP enthielt.

Der Bericht ist unter folgendem Link zusammen mit einer Karte der analysierten Strecken verfügbar: <https://www.argealp.org/de/projekte/d/fahrradtourismus>.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der ersten Phase begann die zweite Phase mit dem Ziel der Festlegung der konkreten Maßnahmen.

In dieser Projektphase wurde nicht von allen ARGE ALP-Ländern unmittelbares Interesse an einer Teilnahme an den Aktivitäten bekundet. Sechs Länder erklärten sich zur Mitwirkung bereit: Neben dem Trentino waren das Südtirol, Graubünden, Salzburg, Vorarlberg und die Lombardei. Nach Abwägung verschiedener Möglichkeiten wurde vereinbart, die Radwege dieser sechs Länder bei potenziellen Touristen im Ausland, insbesondere in angelsächsischen Ländern zu bewerben und leicht miteinander verbindbare Routen auszuwählen, die somit für das Potenzial der ARGE ALP als radtouristische Destination mit einem einheitlichen Image stehen konnten.

Die Entscheidung für eine angelsächsische Zielgruppe lag darin begründet, dass sich der Fahrradtourismus dort steigenden Interesses erfreut. Wir haben uns daher mit Unterstützung der Gesellschaft für Tourismusmarketing der Autonomen Provinz Trient Trentino Marketing an eine renommierte und weit verbreitete Fachzeitschrift (Cyclist – <https://cyclistmag.co.uk/>) gewandt und für Oktober 2018 die Herstellung einer 32-seitigen Sonderbeilage vereinbart. Die Beilage umfasste sechs Artikel mit je sechs Seiten über die teilnehmenden Regionen sowie eine Seite Einleitung und eine Seite mit Tipps. Die Zeitschrift Cyclist hat eine Auflage von 35.000 Stück.

Die Beilage entstand aus der Arbeit eines Teams von Cyclist (einem Fotografen und einem Journalisten), das die ARGE ALP-Länder in der Zeit vom 23. bis 30. Juni 2018 besucht hatte, sowie der Mitarbeit der Kolleginnen und Kollegen aus den einzelnen Ländern, die das Cyclist-Team begleitet und Strecken und Sehenswürdigkeiten vorgeschlagen hatten. Die endgültige Fassung der Beiträge wurde von den zuständigen ReferentInnen in den einzelnen Ländern überprüft und mit ihnen abgestimmt.

Außer in der Print-Publikation wurde das Angebot auch online beworben. Die sechs ausgewählten Strecken wurden auf der Website der Zeitschrift unter dem Link <http://www.cyclist.co.uk/alpine-escape> hochgeladen. Es finden sich dort ein Inhaltsverzeichnis mit einer Einleitung und die Liste der sechs Strecken, von denen jede eine eigene Seite hat. Dort steht auch ein Link zur Verfügung, von dem die Route als GPX-Datei (für Navigationsgerät bzw. Smartphone) heruntergeladen werden kann.

Die Website von Cyclist wird stark genutzt, pro Monat werden mehr als 500.000 Klicks verzeichnet. Die Routen wurden außerdem über die Social-Media-Kanäle von Cyclist (Facebook, Twitter usw.) beworben. Die Kampagne in den sozialen Medien lief über sechs Wochen.

Der Mehrwert für die ARGE ALP lag, neben der Bewerbung der vorhandenen Wander- und Radwege in länderübergreifender Perspektive, darin, dass die Fähigkeit der Verwaltungen und der Tourismusorganisationen zur übergreifenden Zusammenarbeit aufgezeigt wurde.

Dieses Förderprojekt hätte ohne die tatkräftige Mitwirkung aller beteiligten Mitgliedsländer und insbesondere der Personen, die sich gezielt dafür eingesetzt haben, nicht durchgeführt werden können:

- Andreas Schwarzmann (Vorarlberg Tourismus GmbH);
- Cornelia Keller (Graubünden Ferien);
- Elena Finazzi e Alessandra Pitocchi (Visitbergamo);
- Katharina Alber (IDM Südtirol);
- George Schrofner (Salzburger Land Tourismus GmbH);
- Alessandra Manera, Katia Vinco, Giovanni Passante (Trentino Marketing);
- Marcello Pallaoro, Roberto Pizzicannella (Autonome Provinz Trient).

Mag.^a Sarah Schuster, LL.M.

Ab ins Ausland! Mit XCHANGE Praxiserfahrung in anderen Ländern sammeln

Das Projekt XCHANGE ermöglicht Lehrlingen einen grenzüberschreitenden Austausch im beruflichen Kontext. Seit XCHANGE im Jahr 1999 gestartet wurde, absolvierten mehr als 2.300 Lehrlinge mehrwöchige, zum Teil mehrmonatige Praktika in Betrieben anderer Regionen, um ihre Fähigkeiten und Kompetenzen zu verbessern, Arbeitstechniken auszutauschen und soziokulturelle Rahmenbedingungen in anderen Ländern kennen zu lernen.



Foto: Sandrina Gstöhl Fotografie

Durch insgesamt 46 Partnerorganisationen verfügt XCHANGE über eine umfassende länderübergreifende Organisation. Durch diese Zusammenarbeit sind auch zwischen den beteiligten Partnerorganisationen viele neue Aktivitäten vermittelt und Kooperationen angeregt worden.

Synergieeffekte werden in besonderer Weise durch die Projektzusammenarbeit mit dem Lehrlingsaustausch der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) erzielt. Durch die gemeinsame Projektkoordination und die gemeinsame Entwicklung und Erstellung der Werbemedien (Homepage, Datenbank, Drucksorten, Meetings etc.) wird ein deutlicher Kostenspareffekt bewirkt und es werden zugleich die Grenzen der ARGE ALP-Regionen überschritten.

XCHANGE fördert bei allen Teilnehmenden das Bewusstsein für die größere Region sowie die Europäische Union und trägt zum Ausbau der wirtschaftlichen Verbindungen der Regionen bei. Das Projekt erweitert den Blick der Beteiligten auf einen größeren Arbeitsmarkt und die Möglichkeiten der beruflichen Mobilität.



Foto: Sandrina Gstöhl Fotografie

Seit 1999 ein fester Bestandteil in der ARGE ALP – Ein Blick zurück auf die Anfänge von XCHANGE

*Interview mit Mag. Karlheinz Rüdissler, Landesstatthalter a.D.
(Land Vorarlberg)*



Foto: Studio Fasching

1. Seit 1999 ermöglicht XCHANGE Lehrlingen einen grenzüberschreitenden Austausch im Kontext ihrer Berufsausbildung. Wie entstand die Projektidee zu XCHANGE?

Die Attraktivität gerade von Grenzregionen hängt in einer zunehmend von Globalisierung geprägten Welt maßgebend davon ab, wie es diesen gelingt, Kooperationen als strategischen Vorteil zu nutzen. Das gilt für viele Bereiche wie Kultur, Sport, Verkehr, Natur- und Umweltschutz, vor allem aber für den Bereich Bildung und Ausbildung. Aus diesem Bewusstsein ist das Projekt XCHANGE entstanden.

2. Um ein Projekt in Gang zu setzen, braucht es eine engagierte Projektleitung. Welche wichtigen Beiträge leistete die Projektleitung in der Anfangsphase von XCHANGE?

Die Erfahrungen, insbesondere zu Beginn, haben gezeigt, dass es sehr mühsam sein kann, attraktive Austauschplätze zu finden. Es ist oft ein langer Weg, bis Ausbildungs- und Austauschunternehmen zueinander gefunden haben. Richtig Fahrt aufgenommen hat das Projekt daher erst mit der Bereitstellung personeller Ressourcen, um den Austausch zu organisieren. Dazu beigetragen hat auch die räumliche Ausdehnung auf den Kooperationsraum der Internationalen Bodenseekonferenz. Umso erfreulicher ist es, dass der grenzüberschreitende Lehrlingsaustausch in

einigen Regionen und Unternehmen heute zu einem festen Bestandteil der dualen Ausbildung geworden sind.

3. Welche Erfahrungen können Lehrlinge aus einem Lehrlingsaustausch mitnehmen?

Auszubildende lernen eine neue Region, ein neues Unternehmen, neue Leute kennen. Die Ausbildung wird abwechslungsreicher, die Konfrontation der Lehrlinge mit anderen Arbeitsmethoden, einem anderen Führungsstil oder generell einer anderen Kultur führt zu mehr Erfahrung und stärkt das Selbstbewusstsein sowie das gegenseitige Verständnis der Jugendlichen.

4. Welchen Mehrwert schafft ein Lehrlingsaustausch für entsendende und aufnehmende Betriebe?

Der Lehrlingsaustausch ist auch für die teilnehmenden Betriebe bereichernd. Die Betriebe bekommen junge, motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Lehrlinge bringen neue Ideen in die Unternehmen und eröffnen die Chance, interessante Partner für Kooperationen kennenzulernen.

5. Die ARGE ALP bietet eine Bühne für die interregionale Zusammenarbeit in verschiedenen alpenrelevanten Bereichen. Welche positiven Aspekte bringen grenzüberschreitende Projekte und Kooperationen mit sich?

Kooperationen können einen wesentlichen Beitrag zur Lebensqualität und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einer Region beitragen. Dieses Projekt öffnet nicht nur den Horizont für alle Beteiligten, es trägt vor allem auch zur Identifikation vor allem junger Menschen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei und erfüllt diese mit Leben. Insofern wäre es wünschenswert, dass gerade dieses Projekt fixer Bestandteil des Programms der ARGE ALP bleibt.

Ein Austausch auf vielen Ebenen – Erfahrungen und Highlights eines Lehrlingsaustausches

Johannes Wetzel ist 24 Jahre alt, kommt aus Hittisau, Vorarlberg, und erlernte in der „Holzwerkstatt Markus Faißt“ den Lehrberuf des Tischlereitechnikers. In seinem 3. Lehrjahr absolvierte er einen grenzüberschreitenden Austausch in der Engadiner Lehrwerkstatt für Schreiner in Graubünden:

„Ich weiß noch, wie ich damals voller Vorfreude und Neugier mit einem begeisterten „JA“ der Teilnahme am XCHANGE Austausch zustimmte. Nach einem Monat in der Schweiz und der intensiven Auseinandersetzung mit dem Engadiner Schreinerhandwerk, dem alpinen Kontext, der Kultur und vor allem den Menschen, durfte ich während meines Austausches ein neues Stück Welt kennenlernen. Ich war und bin der Meinung, dass solch eine Möglichkeit und Chance, wenn sie sich einmal auftut, unbedingt wahrgenommen werden muss.

XCHANGE ist ein Austausch auf vielen Ebenen. Zum einen geografisch, an einen fremden Ort zu reisen, neue Naturlandschaften zu entdecken und seine Orientierung in der Welt zu verbessern. Zum anderen sozial und kulturell. Er schafft unzählige Momente der Begegnung mit Menschen und fremden Kulturen. Man lernt einander kennen, beginnt Stück für Stück die Leute und die Region zu verstehen und macht dadurch wertvolle Lebenserfahrungen, was für mich persönlich sehr bereichernd war. Die sozial-kulturelle Komponente steht vor allem auch in enger Verbindung mit der Tätigkeit in der Tischlerei, weswegen XCHANGE natürlich auch ein fachlicher Austausch ist. Ich habe gelernt, mit mir unbekanntem Holzwerkstoffen zu arbeiten, habe mir neue Arbeitspraktiken angeeignet und andere Arbeitsstrukturen in der Werkstatt erleben dürfen.

Ich denke, dass die Eigenständigkeit eines jungen Menschen durch all das ungemein gestärkt und vorangetrieben wird. Einen Monat auf sich alleine gestellt zu sein, ist in diesem Lebensabschnitt auch eine Herausforderung. Es bedarf eines gewissen Engagements und Willens, auf das Neue und Unbekannte unerschrocken zuzugehen. Wer sich dieser Herausforderung stellt und den neuen Erfahrungen im Beruf und den Menschen mit offenen Armen entgegentritt, wird reichlich belohnt.

Mein XCHANGE Partner *Lars* und ich sind zwei Jahre nach dem Austausch immer noch befreundet.

Um abzuschließen und Mut zu machen: Du kannst absolut nichts verlieren, ganz im Gegenteil, vielleicht sogar alles gewinnen!“

**Die Zukunft der ARGE ALP –
Perspektiven der Regierungschefs
und Visionen junger Menschen aus den Mitgliedsländern**



*Dr. Markus Söder, MdL
Bayerischer Ministerpräsident*

Klimawandel als gemeinsame Zukunftsaufgabe

Seit 50 Jahren ist die ARGE ALP Vorreiter für eine enge Zusammenarbeit der Regionen über Landesgrenzen hinweg. Uns eint die gemeinsame Sorge um unsere Heimat. Der Alpenraum gehört zu den schönsten Naturlandschaften Europas, ja vielleicht der ganzen Welt. Aber er ist nicht nur Lebensraum für Tiere und Pflanzen und Naturdenkmal, sondern auch Heimat für über 26 Millionen Menschen, die hier leben und arbeiten. Nirgendwo sonst wird so deutlich, dass wir zusammengehören und die Verantwortung für die Zukunft gemeinsam tragen.

Der Alpenraum ist ein „Europa im Kleinen“ und die ARGE ALP unser Forum. Wir kommen aus unterschiedlichen Regionen, aber wir haben eine gemeinsame Lebensgrundlage, gemeinsame Werte und Ziele. Viele gemeinsame Projekte sind in den vergangenen 50 Jahren zu einer Erfolgsgeschichte der ARGE ALP geworden. Das bedeutet aber nicht, dass wir uns auf dem Erreichten ausruhen können.

Unsere größte Aufgabe ist der Klimawandel. Die Alpen sind ein Brennglas des Klimawandels. Im Alpenraum sind die Temperaturen in den vergangenen 100 Jahren mehr als doppelt so stark gestiegen wie im weltweiten Durchschnitt. Die durchschnittlichen jährlichen Frosttage werden bis 2050 um 46 weniger. Die Gletscher in Bayern werden spätestens in zehn Jahren komplett verschwunden sein. Die Lage ist dramatisch. Deshalb haben wir in Bayern einen weitreichenden Beschluss gefasst: Klimaneutralität Bayerns bis 2040 und für die Staatsregierung schon bis 2023. Hierfür wollen wir den Ausbau erneuerbarer Energien aus Sonne, Wind und Wasser forcieren, unsere natürlichen

CO₂-Speicher wie Moore und Wälder besser schützen, klimagerechter bauen, verstärkt auf nachhaltige Mobilität setzen und die Klimaforschung vorantreiben.

Klimaschutz ist aber eine weltweite Generationenaufgabe. Die Alpen waren immer und sind auch künftig ein Zukunftslabor dafür, wie wir mit dieser Herausforderung umgehen. Eine große Aufgabe für die ARGE ALP.

Im Süden Deutschlands, im Norden Italiens, in Österreich, der Schweiz und allen anderen Alpenländern liegen sehr starke Regionen mit eigener Identität, wirtschaftlicher Kraft und weltweiter Ausstrahlung. Nutzen wir die Vielfalt der unterschiedlichen Erfahrungen, Traditionen und Perspektiven für innovative Lösungsansätze in den Alpenländern. Der Alpenraum kann hier Vorreiter sein.

Am Ende geht es um unseren Fußabdruck in der Geschichte und um den Erhalt unserer Heimat. Packen wir gemeinsam an, damit auch in Zukunft die Losung der ARGE ALP gilt: „Die Alpen leben – le Alpi vivono!“

Foto: Teresa Magerl



Teresa Magerl

Zukunftsvision der ARGE ALP

„Die vielfältige Natur des Alpenraums überträgt den Ländern der Region Verantwortung. Durch die Unterstützung nachhaltigen Umgangs und Tourismus kann die ARGE ALP dazu beitragen, dass die Region auch in 50 Jahren noch bewundert werden kann. Das ARGE ALP-Projekt ‚European Talent School‘ hat mir den Impuls für mein naturwissenschaftliches Studium gegeben. Die Chance auf solche Erfahrungen, wünsche ich noch vielen weiteren Jugendlichen.“



Dr. Christian Rathgeb
Regierungsrat des Kantons Graubünden

Gedanken zur Zukunft der ARGE ALP

Meine Vision für den Alpenraum ist, dass er sich als vielfältiger Lebens-, Wirtschafts- und Kulturraum mit lebendigen Regionen, Kantonen, Ländern und Provinzen sowie einem hohen Mass an Selbstbestimmung weiterentwickelt. Dieser einzigartige Lebensraum soll auch in Zukunft seiner Bevölkerung wirtschaftliche, ökologische und soziale Lebensgrundlagen mit Entwicklungspotenzial bieten. Die Lebensgrundlagen müssen erhalten und weiterentwickelt werden, damit es den Menschen möglich bleibt, langfristig im Alpenraum zu leben. Dazu gehört insbesondere ein qualitativ hochstehender «Service public».

In Zukunft muss der Alpenraum ein Innovationszentrum werden, das europaweit Fachkräfte anzieht. Dies bedingt einen engeren Verbund und eine stärkere Zusammenarbeit der entsprechenden Institutionen im Alpenraum. Zugleich eröffnet die Digitalisierung den Berggebieten Chancen, um neue Geschäftsmodelle zu entwickeln und die Lebensgrundlagen im alpinen Raum stetig weiterzuentwickeln.

Meine Vision für die ARGE ALP ist, dass sie sich ausgehend von ihren Stärken weiterentwickelt. Dafür notwendig ist, dass die institutionellen Kooperationen und die Vernetzung auf Ebene von Politik und Verwaltung zwischen den Regionen, Kantonen, Ländern und Provinzen der ARGE ALP weiter intensiviert werden. Einen konkreten Beitrag dazu leistet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der ARGE ALP. Diese soll weiter gestärkt werden, damit innovative Projekte entstehen, die einen konkreten Nutzen und Mehrwert für unsere Bevölkerung haben.

Ich wünsche mir für die Zukunft, dass wir weiterhin gemeinsam an den Perspektiven des Alpenraums arbeiten und uns auf allen Ebenen dazu bekennen. Die ARGE ALP soll diesen Anliegen über die Grenzen des Alpenraums hinweg mehr Gehör verschaffen. Das Berggebiet soll in den Nationalstaaten und auf europäischer Ebene noch stärker als geographisches Gebiet mit spezifischen Eigenschaften und Bedürfnissen erkannt werden. Aber auch die angrenzenden Metropolitanräume müssen stärker für die Besonderheiten dieses einmaligen Lebensraums und die damit verbundenen Herausforderungen sensibilisiert werden.

Im Sport vereint

„Aus einer Idee, einem Wunsch, einem Traum ist Wirklichkeit geworden. Wir haben es geschafft, dreizehn Spielerinnen und Spieler für das ARGE ALP Sport Fussballturnier für Menschen mit Beeinträchtigungen in Deutschland zu gewinnen. 15 Wochen vor dem Turnier haben wir begonnen, wöchentlich zu trainieren und so unsere Kondition und unsere spielerischen Fähigkeiten auf- und ausgebaut. Auch mit dem 5. Platz haben wir am Schluss alle gewonnen! Danke ARGE ALP.“



Foto: Heiko Schätzle, ARBES

von links nach rechts:

*Martin, Goali mit Leib und Seele; Reto, Oldi mit großem Fussballerherz;
Nicholas, junger leidenschaftlicher Stürmer*

„Das ARGE ALP Fussballturnier in Oberhaching in Bayern war das absolute Highlight für uns alle – wir reden alle heute noch davon! Wir wünschen uns von der ARGE ALP für die Zukunft, dass weitere solche Sportanlässe organisiert werden.“



*Alan Christian Rizzi
Region Lombardei*

Die ARGE ALP – Ein Netzwerk der Regionen für die Regionen

Zehn Länder, Regionen, Provinzen und Kantone aus vier Staaten, eine gemeinsame Stimme, um den Herausforderungen in Gegenwart und Zukunft zu begegnen. Zehn Territorien, die sich gemeinsam für die Weiterentwicklung und Stärkung des Alpenraums durch die Kraft des Zusammenhalts einsetzen.

In dem halben Jahrhundert ihres Bestehens war die ARGE ALP intensiv und gewinnbringend aktiv: ein starker geografischer Raum, der wichtige Ziele für seine rund 26 Millionen Bürgerinnen und Bürger erreicht hat. Mit einer Besonderheit, die sie von anderen Formen der Zusammenarbeit unterscheidet: Sie ist ein Netzwerk der Regionen für die Regionen und für alle ihre Bürgerinnen und Bürger.

Unter dem Vorsitz der Region Lombardei haben wir die schwere Zeit der Covid-19-Pandemie durchlebt. Auch in diesem Fall hat die ARGE ALP ihre Fähigkeit zum konkreten Handeln und ihre Einigkeit im Umgang mit den Umständen unter Beweis gestellt und einen Prozess der strategischen Neuausrichtung auf den Weg gebracht.

Innovation und Nachhaltigkeit müssen die Leitlinien unserer Kooperation sein um den Übergang zur grünen Wirtschaft vor allem betreffend Tourismus und Landwirtschaft zu schaffen. Jugend und Sport waren und sind uns wichtig!

Das fünfzigjährige Jubiläum ist Anlass zur Freude und Zufriedenheit für jedes einzelne Mitglied des Netzwerks: jeder politische Vertreter

oder Experte darf stolz sein, für dieses Netzwerk tätig zu sein, das auf dem Weg der Zusammenarbeit einen entscheidenden Beitrag zum Fortschritt der Mitgliedsländer leistet.

Die Region Lombardei gehört der ARGE ALP seit ihrer Gründung an, denn sie glaubt an die Entwicklung des Alpenraums durch innovatives und immer wirksameres politisches Handeln. Aus diesem Grund war und ist die Lombardei – damals mit ihrem Präsidenten *Piero Bassetti* und heute mit Präsident *Attilio Fontana* – ein überzeugtes und aktives Mitglied dieser „großen Familie“ der Alpen und wird es auch in Zukunft sein.



Giulia Olini

Herausforderungen gemeinsam meistern

„Die Corona-Pandemie und die durch sie verursachten Probleme haben zweifelsohne aufgezeigt, dass der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen in der heutigen vernetzten Welt eine zentrale Rolle zukommt. Nur dank der Grundprinzipien, die die Europäische Union auszeichnen, wie beispielsweise Solidarität und aktive Teilhabe, konnte eine für alle krisenhafte Situation überwunden werden. Die ARGE ALP steht hierfür als herausragendes Beispiel, da sie seit ihren Anfängen auf einer gemeinschaftlichen Dimension gründet, dank derer ihre Mitglieder unterschiedliche Projekte, die den Bürgern in verschiedenen Bereichen erkennbar zugutekommen, koordiniert umsetzen können. Als junge Frau und Angehörige einer kommenden gestaltenden Generation bin ich zuversichtlich, was die Zukunft der ARGE ALP und der Europäischen Union allgemein angeht; denn ich bin mir bewusst, dass die Herausforderungen, die auf uns warten, dank der Beteiligung und Zusammenarbeit der Mitglieder bewältigt werden.“



Dr. Wilfred Haslauer
Landeshauptmann von Salzburg

Die ARGE ALP – Gegenwart und Zukunft

Von den „montes horribiles“ der Römerzeit über die Gebirgsromantik des 19. Jahrhunderts bis zum Alpenbogen von heute zwischen Peripherisierung und Tourismusboom spannt sich kulturhistorisch ein immens weiter Bogen. Im Wechselspiel zwischen einer oft idyllischen Fremdwahrnehmung und der recht nüchternen alpinen Lebenswirklichkeit haben die gebirgige Topographie und klimatische wie ökologische Besonderheiten in Verbindung mit den Kulturleistungen ungezählter Generationen hier einen einzigartigen und vielfältigen europäischen Kernraum entstehen lassen.

Dass die alpinen Regionen nicht bloß Gegenstand, sondern Akteure der Gesamtentwicklung in den Alpen sind, zeigte nicht zuletzt die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) im Jahr 1972. Es war dies der europaweit erste vergleichbare Zusammenschluss autonomer territorialer Einheiten auf subnationaler Ebene; ein starkes Signal grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Im Zeichen der EU hat sich die ARGE ALP gewandelt. Sie nimmt heute jene Aufgaben wahr, für die sie auf Grund ihrer spezifischen kooperativen Erfahrung im Sinne des Subsidiaritätsgedankens prädestiniert ist.

Der renommierte Kulturgeograph *Werner Bätzing* hat in einer seiner Publikationen die Zukunftsaufgabe für die Alpen mit klaren Worten umrissen: Es gehe darum, so *Bätzing*, „die modernen Wirtschafts- und Lebensformen so mit den traditionellen alpinen Umwelterfahrungen zu verbinden, dass die Alpen auf neue Weise zu einem gleichwertigen, vielfältigen und dezentralen Lebens- und Wirtschaftsraum in Europa

werden“. Diese Orientierungsmarke wird zu beachten sein auf dem guten Weg des Alpenraumes durch das 21. Jahrhundert.

Das 50-jährige Gründungsjubiläum der ARGE ALP ist nunmehr ein würdiger Anlass, sich im Rahmen einer umfassenden Publikation anhand von konkreten Projekten aus fünf Jahrzehnten mit dem Wirken dieser verdienstvollen Institution auseinanderzusetzen. Unter aktiver Einbindung der jungen Generation ist der Blick der Beiträge und Anregungen in diesem Band aber auch in die Zukunft gerichtet und damit auf das fortgesetzte gemeinsame Hinwirken auf einen nachhaltig lebenswerten Alpenraum.

Ich bedanke mich bei den Initiatoren dieses Buchprojektes, beim Institut für Föderalismus als dessen Träger sowie bei allen Mitwirkenden sehr herzlich und wünsche dieser Publikation zahlreiche interessierte und angeregte Leserinnen und Leser, wie der ARGE ALP eine erfolgreiche Zukunft.

Foto: David Schicktanz



David Schicktanz

Die ARGE ALP als Forum des europäischen Dialogs

„Initiativen und Organisationen wie die Europäische Union und die ARGE ALP werden und müssen in Zukunft eine wichtige Rolle als Foren des europäischen Dialogs und des gemeinsamen überstaatlichen Handelns spielen. Europäische Identität und Solidarität unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten ist notwendig. Nur so können wir unsere gemeinsamen Interessen und Werte in einer globalisierten Welt wahren und miteinander unser Europa gestalten.“



*Marc Mächler
Regierungspräsident 2021/22 und
Mitglied der Regierung des Kantons St.Gallen*

Die ARGE ALP feiert ihr 50-jähriges Jubiläum – Der Kanton St.Gallen feiert mit

Im Jahr 1972, als die Arbeitsgemeinschaft ARGE ALP ihre Gründungssitzung in Tirol abhielt, nahm sie eine Vorreiterrolle in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein. Sie baute Brücken, um die Hindernisse zwischen den Alpenregionen abzubauen.

Heute stellt die ARGE ALP für den Kanton St.Gallen eine wichtige Kooperationsplattform dar. Einerseits identifiziert sie die Anliegen der Alpenregionen, damit die Partnerregionen gemeinsame Lösungen finden. Andererseits durchbricht sie die Sprachbarrieren der nachbarschaftlichen Alpenregionen.

Eine gute Nachbarschaft ist nämlich nicht selbstverständlich, sondern muss gepflegt werden. Sie erleichtert nicht nur den interregionalen Dialog, sondern sie vereinfacht die Kommunikation, um gemeinsame Lösungen zu finden. Das wurde während der Covid-19-Pandemie deutlich. Sie zeigte, dass es aktueller denn je ist, dass Herausforderungen nicht an der Staatsgrenze haltmachen.

Eine weitere wichtige Funktion, welche die ARGE ALP für den Kanton St.Gallen einnimmt, ist, dass sie eine Kooperationsplattform im Kontext von Europa darstellt. Diese sind für ein Land wie die Schweiz, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, von zentraler Bedeutung.

Auf der operationellen Ebene schätzt der Kanton St.Gallen die ARGE ALP als ein niederschwelliges Instrument mit einfachen und unbürokratischen Strukturen, die es ermöglicht, rasch Projekte auf die

Beine zu stellen. Die ARGE ALP initiiert bevölkerungsnaher Projekte, um Brücken zwischen Menschen über die Sprachregionen hinweg zu bauen.

Europa hat sich seit der Gründung der ARGE ALP verändert. Darum ist es für ein Gremium wie die ARGE ALP unumgänglich, seine Position im Herzen von Europa ständig neu zu reflektieren und sich zu positionieren. Dies ist insbesondere zentral im Kontext der Europäischen Union und ihrer Förderprogramme. Für die Zukunft der ARGE ALP wünscht sich der Kanton St.Gallen, dass die Partner stärker ihre Anliegen bündeln, um als Stimme der Alpenregionen gegenüber den Zentralregierungen gehört zu werden.

Von Seiten des Kantons St.Gallen bin ich zuversichtlich, dass die Regionen der ARGE ALP in den nächsten 50 Jahre weiter zusammenrücken werden, die Alpen als kleinere Hindernisse zwischen den Regionen wahrgenommen werden und die ARGE ALP damit bei ihrem 100-jährigen Jubiläum das Europa der Zukunft mitgestaltet.



Antonia Gmünder

Die ARGE ALP als Förderer im Sport

„Jedes Jahr im September veranstaltet das ARGE ALP-Sportprojekt ein grosses Treffen der Leichtathleten der Alpenregionen. Im September 2021 durfte ich für den Kanton St.Gallen bereits zum dritten Mal teilnehmen. Es bedeutet uns allen jeweils sehr viel, in einem Team zu starten, unsere Region zu vertreten und voneinander zu profitieren. Ich wünsche mir, dass diese Zusammenarbeit weiterhin bestehen bleibt. Denn der Wettkampf bildet für mich ein Saisonhighlight.“



Arno Kompatscher
Landeshauptmann von Südtirol

In gemeinsamer Verantwortung für den alpinen Lebensraum

50 Jahre ARGE ALP – eine wahre Erfolgsgeschichte! Am 12. Oktober 1972 in Mösern in Tirol gegründet, kann die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer 50 Jahre später auf ein starkes Fundament der Zusammenarbeit bauen. Wie *Marie von Ebner-Eschenbach* bereits sagte: „Der Wunsch ist der Vater der Hoffnung“. Ganz in diesem Sinne, möchte ich mit Hoffnung und Zuversicht der ARGE ALP meine Wünsche mitgeben: Die grenzenüberwindende Zusammenarbeit erweist sich in all ihren Formen als einer der Schlüssel für ein friedvolles Europa, in welchem Lösungsansätze für die Herausforderungen der Zukunft über die Landesgrenzen hinweg gemeinsam erarbeitet und umgesetzt werden. Die ARGE ALP ist hierbei – als die „Mutter“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – die starke Stimme der zentralen Alpenländer.

Die geografische Einzigartigkeit unseres Lebensraums inmitten der Alpen bestimmt unser aller Sein und Tun, auch jenes der ARGE ALP. So muss weiterhin unser Hauptanliegen sein, das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum zu schaffen und zu fördern. Die hohe Lebensqualität im Alpenraum basiert auf dem sensiblen Ökosystem unseres Gebietes. Die Alpen stehen für Naturressourcen, die von unermesslichem Wert sind. Diese gilt es zu wahren und zu schützen. Die Lage im Herzen der Alpen ist einerseits unser größtes Potenzial und bringt andererseits auch zahlreiche Herausforderungen mit sich. Stellen wir uns diesen gemeinsam, damit unser

Lebens-, Natur-, Wirtschafts- und Erholungsraum auch weiterhin eine so hohe Lebensqualität bietet.

Die ARGE ALP bietet uns die Chance, Kräfte zu bündeln und die großen Themen der Zukunft – von Klimaschutz und Naturkatastrophen bis hin zum Zivilschutz – zusammen anzugehen. Nutzen wir sie und gestalten wir gemeinsam unser Europa der Zukunft, ein nachhaltiges und lebenswertes Europa auch für die nächsten Generationen!

In diesem Sinne wünsche ich der ARGE ALP alles Gute zum 50. Geburtstag! Mögen auch die nächsten 50 Jahre geprägt sein vom Geist der Gemeinschaft, der guten Nachbarschaft und der Einheit in der Vielfalt. Um es mit dem Slogan der ARGE ALP zu sagen: Die Alpen leben – und so soll es auch bleiben!

Foto: Lucia Baumgartner



Lucia Baumgartner

Das Gemeinsame im Mittelpunkt

„Sich austauschen, Hilfestellung anbieten und zusammenhalten, das würde ich mir in Hinblick auf die Kooperation der ARGE ALP wünschen, wobei vor allem das ‚gemeinsam‘ im Mittelpunkt stehen soll. Wir alle wissen, dass wir keine Berge versetzen können, aber wenn wir aufeinander zugehen, sparen wir uns einen großen Teil der Strecke.“



Norman Gobbi
Staatsrat des Kantons Tessin

Bergler im Herzen und Städter im Geist

Seit nunmehr fünfzig Jahren setzt sich die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP) für die Suche nach Lösungen für gemeinsame Probleme in den Bereichen Umwelt, Kultur, Gesellschaft und Wirtschaft ein. Der Kanton Tessin, der mit Blick auf Geografie und Morphologie in jeder Hinsicht diesem Raum zugehört, ist seit 1988 formal Mitglied. Unsere Mitarbeit versteht sich als natürliche Weiterentwicklung unserer politischen Selbstbestimmung und verfolgt letztendlich das Ziel, den Lebensraum Alpen zu erhalten.

Die Schaffung von Netzwerken zum Zweck der Zusammenarbeit mit den angrenzenden Regionen, die sich mit ähnlichen Problemen und alltäglichen Gegebenheiten auseinandersetzen müssen, stärkt das gut nachbarschaftliche Verhältnis. Die regelmäßige Begegnung von Regionen und damit der Austausch von Erfahrungen und Lösungen für ähnliche Fragestellungen ist von großem Nutzen in den laufenden Angelegenheiten, aber auch in Zeiten mit besonderen Ereignissen. Beispielhaft hierfür steht die Zusammenarbeit bei einigen grenzüberschreitenden Projekten zum konstruktiven Umgang mit den Mitteln der Prävention von hydrogeologischen Risiken, an denen Experten aus dem Hochschulbereich und aus dem Bevölkerungsschutz beteiligt sind. Die Kooperation in einem Netzwerk hat aber auch den Austausch von Erfahrungen über Innovationen im Tourismus, zum Thema der ökologischen Nachhaltigkeit und in der Ernährungswirtschaft ermöglicht und hat Anreiz und Schwung für die Entwicklung neuer Ideen und die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit geboten.

In den Mitgliedsländern der ARGE ALP verfügen wir über außerordentliche natürliche Ressourcen, die es zu bewahren gilt; ein gemeinsames Vorgehen kann daher für alle nur von großem Vorteil sein. Wir erachten es als unsere besondere Verantwortung, auch in Zukunft gemeinsam Projekte zur Erhaltung der Umwelt voranzubringen und die jungen Menschen, die die Zukunft dieser Regionen sind, auf diesem Weg mitzunehmen.

Der Wunsch des Kantons Tessin und meine persönliche Hoffnung ist es, dass der zentrale Wert der ARGE ALP, der uns seit nunmehr fünfzig Jahren verbindet, dass wir nämlich „Bergler im Herzen und Städter im Geist“ sind, weiterhin seine große Bedeutung behält. Die Herausforderung wird darin liegen, diesen Werten und Traditionen verpflichtet zu bleiben, aber offen zu sein für Erneuerung und zukünftige Herausforderungen: Wir dürfen nicht vergessen, wo wir herkommen, um uns der Ressourcen unserer Region noch stärker bewusst zu sein und noch verantwortungsvoller mit ihnen umzugehen. Das Erbe des Werts der Alpenregionen können wir nachfolgenden Generationen am besten hinterlassen, wenn wir uns ihrer gemeinsam annehmen, sie in Wert setzen, sie besser und zu einem idealen Ort für unser Leben und Arbeiten machen. Als „Städter“ und als „Bergler“: Daran glaube ich und lebe es unmittelbar jeden Tag!



Lea Schmid

Umwelt- und Naturschutz als gemeinsame Aufgabe

„Das Logo der ARGE ALP habe ich zum ersten Mal bei einer Führung durch eine interaktive und didaktisch aufbereitete Ausstellung über Risiken, die von der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer organisiert worden war, gesehen und habe mich gefragt, wofür es wohl stünde. In der Schule hatten wir die Naturereignisse behandelt, die im Lauf der Geschichte das Tessin heimgesucht hatten, und beim Besuch der Ausstellung war mir aufgefallen, wie ähnlich die Auswirkungen der zerstörerischen Kraft des Wassers in unseren Tälern und in anderen Alpenregionen in der Nähe unseres Kantons waren. Das hat mich zum Nachdenken gebracht: Warum nicht die Kräfte bündeln und sich schnell unter Fachleuten über die politischen Grenzen hinweg abstimmen und die besten Lösungen suchen, um zu verhindern, dass sich ähnliche Katastrophen erneut ereignen? Dort habe ich begriffen, dass eines der Ziele der ARGE ALP genau darin besteht, eine Zusammenarbeit zwischen den Regionen zu ermöglichen, um vor allem uns jungen Menschen eine bessere Zukunft zu bieten. Ich hoffe daher sehr, dass die Zusammenarbeit auf Dauer und auf verschiedenen Gebieten weiter besteht, vor allem mit gezielten Maßnahmen zum Thema Nachhaltigkeit und Umwelt- und Naturschutz, denn wir junge Menschen sind darauf angewiesen, dass die Institutionen uns in unserem Engagement für die Umwelt, für unser gemeinsames Haus, unterstützen.“



*Günther Platter,
Landeshauptmann von Tirol,
amtierender Vorsitzender der ARGE ALP*

Die ARGE ALP – ein Rück- und Ausblick

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit der Regionen, die vor 50 Jahren noch von den Nationalstaaten kritisch als „Revolution der Provinzen“ verfolgt und von der EU als für sie nicht wichtige subnationale Aktivität eingestuft wurde, ist inzwischen ein anerkanntes und gefördertes Element der Außen- und Europapolitik. Wie Recht hatten also die „Gründerväter“ unserer Arbeitsgemeinschaft Alpenländer mit ihrem mutigen und innovativen Schritt: Europa kann nur gemeinsam mit den Regionen bürgerorientiert erfolgreich gestaltet werden.

Die ARGE ALP feiert nun ihr 50-jähriges Bestehen und ist damit die älteste Form der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit im Alpenraum. Als der Tiroler Altlandeshauptmann *Eduard Wallnöfer* die Idee hatte, die Zusammenarbeit der Alpenländer zu stärken, wusste er, dass uns viel mehr eint als trennt. Er wusste auch, dass die Länder an vorderster Front stehen, wenn es um die Weiterentwicklung des Alpenraums geht, weil wir näher an den Bürgerinnen und Bürgern sind und weil wir wissen, was es heißt, in den Alpen zu leben.

1972 wollte die ARGE ALP vor allem unabhängiger von den Nationalstaaten gemeinsame Interessen durchsetzen und gemeinsame Anliegen realisieren. Heute ist es selbstverständlich, dass wir auf regionaler Ebene zusammenarbeiten und uns auf europäischer Ebene klar artikulieren. Uns in Tirol war immer klar: Wir haben nur dann eine starke Stimme in Europa, wenn wir im Verbund mit unseren Nachbarregionen handeln. Das Land Tirol bringt sich als ARGE ALP-Geschäftsstelle seit 1972, als Vorsitzland im Jubiläumsjahr und mit der gemeinsamen Vertretung bei den

europäischen Institutionen in Brüssel stark ein, weil wir überzeugt sind, dass die ARGE ALP wichtig für unsere Länder ist und Zukunft hat.

Ich wünsche mir für die ARGE ALP, dass wir auch in Zukunft gemeinsam daran arbeiten, den Alpenraum als attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraum zu erhalten, der eine einzigartige, intakte Natur und Perspektiven für junge Menschen bietet. Wer, wenn nicht die Alpenländer selbst, könnte für diese Vision in Europa eintreten?

Die ARGE ALP war immer visionär. Schon zu Beginn unserer Zusammenarbeit haben wir schnellere und bessere Bahnverbindungen etwa über den Brenner gefordert, die heute umgesetzt werden. Insbesondere die Mobilität der Zukunft braucht jetzt einen mutigen, nachhaltigen Ansatz, der nicht an den Ländergrenzen Halt macht und die Lebensqualität der Bevölkerung in den Vordergrund stellt. Der Alpenraum ist darüber hinaus die am stärksten vom globalen Klimawandel und von Naturkatastrophen betroffene Region Europas. Das Jubiläumsjahr steht daher unter dem Motto „Klima.Zukunft.Lebensraum“. Viele spannende Projekte zeigen, dass die ARGE ALP einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz und zum europäischen Green Deal leistet.

Gerade in schwierigen Zeiten sind Kooperation und Solidarität der Weg in eine gute, gemeinsame Zukunft. Die ARGE ALP muss daher Taten zum Wohle der Bevölkerung und zum Schutz unseres Lebensraumes setzen. Diese Taten liegen in konkreten Beschlüssen und Umsetzungsmaßnahmen, zielgerichteter, gemeinsamer Interessenvertretung in Europa, Projekten, die spürbare Ergebnisse bringen, und der Schaffung einer „ARGE ALP der Bürgerinnen und Bürger“ mit Vorteilen für die Bevölkerung unserer Länder. Ich lade Sie alle dazu ein, mit dieser Festschrift auf die Errungenschaften der ARGE ALP zurückzublicken, zu reflektieren, was wir gemeinsam geschafft haben, und Schritte zu setzen, um das Erreichte für künftige Generationen zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Foto: Blickfang



Leandra Kreisser

Die ARGE ALP als Innovationslabor

„Die ARGE ALP hat schon sehr viel dazu beigetragen, die Alpen zu schützen, besser zu vernetzen und vor allem für junge Menschen attraktiv zu machen. In letzterem Punkt durfte ich selbst mit Freude an dem YOALIN-Projekt teilnehmen, welches durch die ARGE ALP unterstützt und mitorganisiert wird, und mit einem Bahnticket die Alpen erkunden.

Der Alpenraum hat mir persönlich schon so viel Freude, Erinnerungen und Freiheit bereitet, daher schätze ich es besonders, dass diese Organisation sich so sehr dafür einsetzt, dieses Kulturerbe zu bewahren. Auch ich selbst engagiere mich aktiv im EUSALP Youth Council und verfolge das Ziel, die Anliegen des Alpenraumes zu vertreten und diese schlussendlich zu verwirklichen.

Auch in Zukunft freue ich mich auf tolle Projekte und Ideen der ARGE ALP. Diese Organisation hat schon viele Leben verändert und dazu kann ich nur sagen: weiter so!“



*Maurizio Fugatti
Präsident der Autonomen Provinz Trient*

Die ARGE ALP – Perspektiven für die Zukunft

Wie sollte sich die ARGE ALP in den nächsten fünfzig Jahren weiterentwickeln?

2022 begeht die Arbeitsgemeinschaft ihr fünfzigjähriges Bestehen; es ist daher eine aufschlussreiche Übung, sich anzusehen, was die Anfänge waren und wo man heute steht, um einen zukünftigen Rahmen festzuschreiben, innerhalb dessen sich ihre Aktivität für die Mitgliedsländer verorten lässt. War 1972 der grundlegende Gedanke die Umsetzung eines Prinzips der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Regionen und Provinzen im Alpenraum, so könnte das vorrangige Ziel für die nächsten fünfzig Jahre der Aufbau eines Europas der Regionen sein. In der Rückschau könnte die ARGE ALP in fünfzig Jahren als eine der treibenden Kräfte einer neuen institutionellen Ordnung gesehen werden, in der die miteinander kooperierenden Regionen eine noch gewichtigere Stimme sowohl gegenüber den Staaten als auch Europa haben.

Welche besonderen Errungenschaften und Eigenschaften der ARGE ALP dürften in Zukunft ihre Wirkung zeigen?

Die Stärke der Arbeitsgemeinschaft besteht in ihrer besonderen Ausprägung, nämlich ihrer Fähigkeit, Gebiete in unterschiedlichen Staaten, die aber sehr ähnliche Anforderungen und Bedürfnisse haben, zusammenzuführen. Die enge Zusammenarbeit bei gemeinsamen Themen und das Sprechen mit einer Stimme bei der Forderung nach europäischen Normen, die den Bedingungen vor Ort in der ARGE ALP

besser gerecht werden, dürften zukünftig einer der Erfolgsfaktoren der Arbeitsgemeinschaft sein. Ziel ist es, erkenn- und messbare Ergebnisse in den Themenbereichen Migration und Sicherheit, Mobilität, Konnektivität und Klimawandel zu zeitigen.

Was wünschen Sie der ARGE ALP für die Zukunft?

Ich wünsche ihr, dass sie immer mehr ein Ort wird, an dem die alpinen Mitgliedsländer sich gemeinsam mit ihrer Zukunft auseinandersetzen können, ein Ort des Nachdenkens darüber, wie die Regionen stärker und krisenfester gemacht werden können und an dem gemeinsam Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele gefunden und umgesetzt werden können.

Mein Wunsch ist also, dass die ARGE ALP weiterhin Schule macht als Entwicklerin von Ideen und Werten, die in sinnvolle Taten umgesetzt werden, sodass sie zum Vorbild wird für andere Regionen mit ähnlichen Merkmalen in Europa und der übrigen Welt.



Barbara K. Zanrosso

Die ARGE ALP als Begegnungszone

„Vor Kurzem hatte ich Gelegenheit, an einer von der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino organisierten Akademie teilzunehmen. Dabei kommen junge Menschen aus den drei Ländern zusammen und entdecken gemeinsam ihre Geschichte und die Chancen und Herausforderungen, die sie teilen und die gleichzeitig unterschiedlich sind. Die Europaregion ist eines der wichtigsten Projekte, bei denen es um die für die Sicherstellung der Entwicklung unserer Regionen fundamentale grenzüberschreitende Zusammenarbeit geht. In der Kooperation mit anderen Organisationen wie der ARGE ALP und weiteren Arbeitsgemeinschaften rückt so die Möglichkeit näher, in Regionen, deren Gemeinsamkeit in der alpinen Umgebung liegt, zu leben, sie zu fördern und zu ihrer Entwicklung beizutragen. Der Schutz der Naturparks und die aktive Unterstützung des Lebens in den Bergen wird durch Digitalisierungsprojekte im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit zu wirtschaftlicher Entwicklung führen und bietet einen fruchtbaren Boden für die berufliche Weiterentwicklung der Jugendlichen sowie für Innovation und Umweltschutz.“



*Barbara Schöbi-Fink
Landesstatthalterin von Vorarlberg*

ARGE ALP – Schlüssel zur Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen

Der Alpenraum bildet heute eine der wirtschaftlich stärksten Regionen in Europa und der Europäischen Union. Die Zusammenarbeit in der ARGE ALP hat den Partnern in der Vergangenheit viele Chancen eröffnet. Der Blick zurück macht deutlich, dass im Sinne der Menschen und des gemeinsamen Lebensraumes viel Positives umgesetzt werden konnte.

Die ARGE ALP sieht sich als die wichtigste Vertretung für Alpen-themen und als Symbol der Selbstbestimmung der Regionen. Sie fungiert als Plattform für Vernetzung, aber auch zur Abwicklung von Projekten. Die Bevölkerung soll aus der Existenz dieser alpenumspannenden Organisation einen konkreten Nutzen ziehen. Um dieser Rolle verstärkt gerecht zu werden, sollen seine Aktivitäten stärker fokussiert werden, indem eine mittelfristige strategische Ausrichtung der ARGE ALP auf spezifische Themen erfolgt. Dies sollen Themen sein, deren Behandlung gerade in der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer einen Mehrwert für die Mitgliedsregionen bringt. Dabei können Themen mit übereinstimmenden Landeshaltungen aufgegriffen werden, beispielsweise aus den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Kultur oder Sport, aber auch Klimaschutz und Innovation. Vorarlberg hat einen Markenprozess gestartet: Unser Land soll bis 2035 chancenreichster Lebensraum für Kinder sein. Die Förderung von Kindern und Jugendlichen könnte auch ein Kern-thema für die ARGE ALP sein.

Als Gründungsmitglied fühlt sich das Land Vorarlberg besonders verpflichtet, auch weiterhin die Zusammenarbeit der in der ARGE ALP zusammengeschlossenen Länder und Regionen auszubauen und zu vertiefen. Die Umsetzung der Alpenstrategie bleibt dabei ein erklärtes Ziel.

Aufgrund seiner einzigartigen Natur und Geografie ist der Alpenraum von Klimawandel, Naturgefahren, demographischen Veränderungen oder den Auswirkungen des Verkehrs besonders stark betroffen. Hier müssen wir ansetzen und uns gemeinsam diesen Herausforderungen stellen. Es geht darum, innovative Lösungen zu finden, die von anderen Ländern und auf europäischer Ebene aufgegriffen werden können. Innovationsgehalt und Modellcharakter stehen dabei im Vordergrund.

Die Zusammenarbeit in der ARGE ALP, und auch im Rahmen der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK), ist für mich ein wichtiger Schlüssel zu einem noch stärkeren Auftreten in Europa und zu einer besseren Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen.

Foto: Simone Klien



Simone Klien

Dem Klimawandel gemeinsam begegnen

„Der Klimawandel stellt die größte Herausforderung unserer Zeit dar und hat gravierende Auswirkungen auf den gesamten Alpenraum. Gerade deshalb ist es wichtig, dass es eine länderübergreifende Gemeinschaft gibt, die sich mit einer nachhaltigen Entwicklung der Alpen beschäftigt. Durch einen solchen Zusammenschluss kann der Konkurrenzkampf hinsichtlich des Tourismus besser reguliert werden, um Lebensräume zu erhalten.“

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Prof. Dr. Tobias Chilla, Institut für Geographie, Universität Erlangen-Nürnberg.

Prof. Dr. Ulrike Guérot, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Univ.-Prof. MMag. Dr. Esther Happacher, LL.M., Institut für Italienisches Recht (Öffentliches Recht), Universität Innsbruck.

Markus Lambracht, MA, Institut für Geographie, Universität Erlangen-Nürnberg.

Simon Lenhart, MA, Department für Europapolitik und Demokratieforschung, Universität für Weiterbildung Krems.

Prof. em. Dr. Jon Mathieu, Titularprofessor für Geschichte mit Schwerpunkt Neuzeit, Universität Luzern.

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck; Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät.

Melanie Plangger, PhD, ehem. Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Südtirol, Europa-Region und Außenbeziehungen, Innsbruck.

em. Univ.-Prof. Annibale Salsa, Professor für Philosophische Anthropologie und Kulturanthropologie, Universität Genua.

Hofrat Dr. Fritz Staudigl, Amt der Tiroler Landesregierung, Leiter der Geschäftsstelle der ARGE ALP, Vorstand der Abteilung Südtirol, Europa-Region und Außenbeziehungen, Innsbruck.

