

A decorative header with several interlocking gears in green, red, and grey.

2014⁺

Strategy Development for the
Alpine Space

Strategieentwicklung für den Alpenraum

Abschlussbericht

investing in your future



The programme is co-funded
by the European Regional
Development Fund

DANKSAGUNGEN

Dies ist der Abschlussbericht der Expertengruppe. Wir sind für die zahlreichen Anregungen der Alpenraumprogramm-Steuerungsgruppe dankbar, die sich aus Vertretern¹ am Alpenraumprogramm beteiligter Staaten und Regionen, der Verwaltungsbehörde und des Gemeinsamen Technischen Sekretariats zusammensetzt. Die Experten möchten sich auch bei den zahlreichen aktiven Stakeholdern für deren hilfreiche Kommentare während der Projektphase bedanken. Vorliegender Bericht wurde jedoch unter der alleinigen Verantwortung der Expertengruppe verfasst.

Die Expertengruppe

Erik Gloersen
Université de Genève, Schweiz

Thomas Bausch
Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Fakultät für Tourismus, Deutschland

Harold Hurel
INGEROP conseil & ingénierie, Direction Infrastructures, Frankreich

Wolfgang Pfefferkorn
Rosinak&Partner ZT GmbH, Österreich

Filippo Dal Fiore und Carlo Ratti
Senseable city laboratory, Italien

Alma Zavodnik-Lamovšek
University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering, Slowenien

Herausgeber

Gemeinsames Technisches Sekretariat
Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Alpenraumprogramm

¹ Soweit in diesem Bericht auf natürliche Personen bezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise und dient dies der besseren Lesbarkeit des Dokumentes.

www.alpine-space.eu

©Alpenraumprogramm 05/2013

Nachdruck unter Angabe der Quelle genehmigt

Inhalt

Liste der Abkürzungen.....	6
Zusammenfassung.....	8
Einleitung.....	13
1. Der alpine Rahmen: Gebiete und Strategien	18
2. Europäische Perspektiven: Kohäsionspolitik und makroregionale Strategien.....	37
3. Anstehende strategische Handlungsfelder für transnationale Kooperation	48
4. Strategische und spezifische Ziele für den Alpenraum	89
5. Strategische Perspektiven für das zukünftige Alpenraumprogramm und für eine makroregionale Strategie im Alpenraum	105
Literaturverzeichnis.....	136

Tabellen

Tabelle 1. Die unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen und Ideen zur alpinen Kooperation: Beispiele aus einer Auswahl von Kooperationsinitiativen	22
Tabelle 2. Beschreibung der für die SWOT-Analyse verwendeten Gebietstypen.....	53
Tabelle 3. Auswertungsschema: Kategorien zur Identifizierung von Stärken und Schwächen	73
Tabelle 4. Aufstellung der Stärken und Schwächen: Beispiel Tourismusegebiete	74
Tabelle 5. Kombination von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken	75
Tabelle 6. Allgemeine Struktur der Tabelle der OT-Ergebnisse: Beispiel Alpenstädte	76
Tabelle 7. Ranking der relevantesten Chancen und Risiken im Alpenraum nach Gebietstyp	77
Tabelle 8. Strategische Handlungsfelder, die anhand der Konsolidierung der SWOT-Analyse identifiziert wurden	82
Tabelle 9. Cluster der Handlungsfelder.....	88
Tabelle 10. Die Anwendung der Implementierungsgrundsätze im transnationalen alpinen Kontext	112
Tabelle 11. Mögliche Funktionen der Alpenraumebene in der Politikgestaltung	115
Tabelle 12. Kreuzanalyse der Ziele der Europäischen Kommission und der strategischen Ziele des Alpenraums	120
Tabelle 13. Beispiele für Maßnahmen nach strategischen Zielen innerhalb und außerhalb des Alpenraumprogramms	132

Karten

Karte 1.	Unterschiedliche Abgrenzungen der Alpen und Kontexte für alpine Kooperation	28
Karte 2.	Vereinfachte Darstellung der Flusseinzugsgebiete in den Alpen	29
Karte 3.	Die Alpen als Barriere: Begrenzte Ausdehnung der Gebiete mit einer Mobilität innerhalb Tagesentfernung zu einer Grenze	30
Karte 4.	Verteilung der urbanen Gebiete im Alpenkerngebiet und im Alpenraum.....	57
Karte 5.	Alpenkerngebiet und alpine Randgebiete : Metropolenkorridore	58
Karte 6.	Anteil der Beschäftigten in Hotels und Restaurants	59
Karte 7.	Innerhalb von 45 Minuten erreichbare Bevölkerung.....	60
Karte 8.	Lufttemperatur – Januar	62
Karte 9.	Staudämme und Stauseen in den Alpen	64
Karte 10.	Waldbedeckung in den Alpenregionen	64
Karte 11.	Innovationsgebiete in Europa.....	67
Karte 12.	Wissensbasierte Wirtschaft in Europa	68
Karte 13.	Alten- und Jugendquotient	70

Abbildungen

Abbildung 1.	Überblick über den Strategieentwicklungsprozess.....	17
Abbildung 2.	Der Politik-Kreislauf.....	35
Abbildung 3.	Allgemeines Konzept der SWOT-Analyse für die Entwicklung einer Strategie für den Alpenraum.....	51
Abbildung 4.	Vergleich der Entwicklung des Straßen- und Schienenverkehrs (1986- 2006) auf den Hauptverkehrsachsen	72
Abbildung 5.	Zunahme des Lastwagenverkehrs (Fahrzeuge in Tausend pro Jahr)	72
Abbildung 6.	Prozess, der zur Implementierung einer makroregionalen Initiative führt	127
Abbildung 7.	Organisatorischer Rahmen für eine makroregionale Initiative und Strategie	129
Abbildung 8.	Der erweiterte Politikkreislauf: Das Alpenraumprogramm als Hebel für eine makroregionale Strategie.....	131

Glossar

Alpen wird übergreifend für die unterschiedlichen Auffassungen vom alpinen Kooperations- und Austauschgebiet und für das nach verschiedenen wissenschaftlichen Gesichtspunkten als alpin bezeichnete Gebiet verwendet.

Alpenraum bezieht sich auf die Gruppe von Regionen, die am Alpenraumprogramm (ASP) teilnehmen

Gebietstypen sind die qualitative Unterteilung des Alpenraums, die auf funktionellen Interaktionsmustern (z.B. funktionale Stadtregionen) und bestimmten, besonders bedeutungsstarken Mustern oder Trends basiert. Ziel ist die Unterscheidung von Gebieten, in denen unterschiedliche Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken identifiziert oder prognostiziert werden können.

Handlungsfelder sind Themenblöcke mit einem hohen Potenzial für überregionale und thematische (1-2 betroffene Gebietstypen) Entwicklungsansätze.

Makroregionale Initiativen sind das Ergebnis des Engagements von Regionen und Ländern, eine begrenzte Anzahl konkreter Ziele innerhalb eines transnationalen Kooperationsraumes zu erreichen. Sie sind ein erster versuchsweiser Schritt zur Umsetzung einer makroregionalen Strategie.

Spezifische Ziele sind die untergeordnete Ebene strategischer Ziele. Sie bieten einen detaillierteren Einblick, da sie festlegen, was erreicht werden soll und wie Maßnahmen die Situation in der Zukunft im Vergleich zu einer Zukunft ohne Umsetzung dieser Maßnahmen verändern würden.

Strategische Ziele geben einen übergeordneten Einblick in die zukünftige Entwicklung des Alpenraums

Strategie besteht aus zwei Hauptelementen: einem hierarchisch strukturierten Zielesystem (strategische Ziele und spezifische Ziele) und einer Reihe von Instrumenten, die sich aus einem instrumentellen Rahmen und einer Reihe von Maßnahmen zusammensetzen

SWOT ist ein Instrument zur Wirkungsanalyse, das die interne Analyse zur Identifizierung der Stärken und Schwächen mit der externen Analyse zur Identifizierung von Chancen und Risiken als Auswirkung von Treibern kombiniert.

Thematische Ziele sind die elf von der Europäischen Kommission als Grundlage für die thematische Schwerpunktsetzung der Kohäsionspolitik vorgeschlagenen Ziele (siehe Kasten 1 S. 39)

Treiber sind langfristige Megatrends mit starken, meist globalen oder kontinentalen Auswirkungen auf die allgemeinen Entwicklungsbedingungen.

Zusammenarbeit bedeutet das Zusammenwirken von Akteuren derselben oder verschiedener Ebenen und Sektoren, um zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Strategieimplementierungsprozesses beizutragen

Liste der Abkürzungen

AdaptAlp	Anpassung an den Klimawandel im Alpenraum
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
Alparc	Netzwerk Alpiner Schutzgebiete
Alpen-Adria	Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria
ARGE ALP	Arbeitsgemeinschaft Alpenländer
ASP	Alpenraumprogramm
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSR	Ostseeraum
CAA	Club Arc Alpin
CIPRA	Internationale Alpenschutzkommission
ClimAlpTour	Der Einfluss des Klimawandels auf den Tourismus im Alpenraum
ClimChAlp	Klimawandel, Auswirkungen und Anpassungsstrategien im Alpenraum
CLISP	Klimawandelanpassung durch Raumplanung im Alpenraum
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EUA	Europäische Umweltagentur
EVTZ	Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESPON	Europäisches Forschungsnetzwerk für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
F & E	Forschung und Entwicklung
FUA	Funktionale Stadtregionen
GEOSPECS	ESPON-Projekt Geografische Besonderheiten und Entwicklungspotenziale in Europa
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IEA	Internationale Energieagentur
IPCC	Weltklimarat
ISCAR	Internationales Wissenschaftliches Komitee Alpenforschung
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
MANFRED	Management-Strategien zur Anpassung der Wälder im Alpenraum an die Risiken des Klimawandels
MARS	Monitoring der Nachhaltigkeit im Alpenraum
MONITRAF	Monitoring der Auswirkungen des Straßenverkehrs im Alpenraum und Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen
MRS	Makroregionale Strategien
NENA	Internationales Netzwerk nachhaltigkeitsorientierter Unternehmen in den Alpen
NRO	Nichtregierungsorganisation
NUTS	Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik
OT	O pportunities, T hreats (Chancen, Risiken)
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
REGALP	Räumliche Entwicklung und Wandel der Kulturlandschaft am Beispiel der Alpen
SW	S trenghths, W eaknesses (Stärken, Schwächen)
TEN-T	Transeuropäische Verkehrsnetze

TRACC Erreichbarkeitsmuster in Europa auf regionaler und lokaler Ebene
WEO (World Energy Outlook) Weltenergieausblick

Zusammenfassung

Das Alpenraum-Strategieentwicklungsprojekt verfolgt drei Ziele:

- (1) es sollen eine langfristige strategische Ausrichtung ausgearbeitet und die Prioritäten für den Alpenraum identifiziert werden,
- (2) durch die Identifizierung der Hauptprioritäten und strategischen Ausrichtungen soll der Weg für das zukünftige Alpenraumprogramm (ASP) 2014 - 2020 geebnet werden,
- (3) es soll ein Beitrag zur Diskussion über eine mögliche makroregionale Strategie für die Alpen geleistet werden. Dabei wird untersucht, ob es Themenbereiche und eine Unterstützung durch die Stakeholder gibt, die nach einer übergreifenden europäischen Perspektive im Rahmen einer makroregionalen Strategie verlangen.

Das Projekt wurde von einem sechsköpfigen Expertenteam aus den verschiedenen Alpenländern, in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltungsbehörde des Alpenraumprogramms, dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat und einer aus Vertretern des Programmbegleitausschusses bestehenden Arbeitsgruppe durchgeführt. Im Rahmen dieses Prozesses wurde mit Workshops in allen Sprachen des Alpenraums und einer Online-Befragung ein eingehender Dialog mit den Stakeholdern organisiert. Der vorliegende Bericht wurde jedoch unter der alleinigen Verantwortung des Expertenteams veröffentlicht.

Die Besonderheiten des alpinen Rahmens für eine Politikgestaltung rühren aus den territorialen Eigenheiten der Alpen und der Vielfalt an bestehenden alpinen Organisationen für transnationale Zusammenarbeit und Dialog. In geografischer Hinsicht besteht der Alpenraum aus einem Kerngebiet, das sich mit dem Anwendungsbereich der Alpenkonvention deckt, einer Reihe von Voralpengebieten und angrenzenden Regionen. Topografische Zwänge haben einen Raum mit ausgeprägten Kontrasten hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung, soziodemografischer Trends und kultureller Modelle geschaffen. Zugleich sind jedoch auch die einzigartige Landschaft der Alpen, die außerordentlich hoch entwickelte Tourismusindustrie, die Wasserressourcen und deren Potenzial für die Erzeugung erneuerbarer Energie gleichermaßen mit der alpinen Topografie verknüpft.

Die zahlreichen alpinen Kooperationsorgane sehen die Alpen unter unterschiedlichen Gesichtspunkten, z.B. als Bioregion, als ein Gebiet mit den Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung, als Freizeitregion und als Grenzgebiet. Wie aus den Gesprächen mit den Stakeholdern deutlich wird, hängt diese unterschiedliche Auffassung von den Alpen mit den unterschiedlichen Erwartungen zusammen, die an die alpine Kooperation gestellt werden. Um alpine Politikentwicklung und Pilotmaßnahmen fördern zu können, muss sich eine Alpenstrategie mit diesen verschiedenartigen Ansätzen auseinandersetzen.

Wie bereits erwähnt, betrifft das Projekt zwei Hauptinstrumente:

- Das Alpenraumprogramm, das bald in den dritten Programmplanungszeitraum tritt. Wie alle territorialen Kooperationsprogramme wird auch das Alpenraumprogramm im Rahmen der Bestimmungen und Verwaltungsverfahren der Europäischen Union abgewickelt. Auch der projektbezogene, auf Aufrufe zur Projekteinreichung basierende Arbeitsansatz schränkt das

Ausmaß ein, in dem das Programm strategisch wirksam werden kann. Dennoch wird es als eines der erfolgreichsten europäischen Programme beschrieben und es versucht aktiv strategische Politikentwicklung und Stakeholder-Dialoge in den Alpen zu fördern. Die Auswirkungen des Programms sind zwar vorwiegend als „immateriell“ zu bezeichnen, die zahlreichen Projekte haben jedoch umfangreiche Kenntnisse, Ideen und Anregungen geschaffen, die nach einer weiteren Implementierung verlangen.

- Makroregionale Strategien (MRS) wurden im Ostsee- und im Donaunraum umgesetzt. Der Europäische Rat hat die Europäische Kommission auch dazu aufgefordert, eine MRS für den adriatisch-ionischen Raum auszuarbeiten. Auch wenn dieses Drängen nach makroregionalen Strategien gelegentlich als europäisches „Schlagwort“ oder „Mode“ bezeichnet wird, so hat es doch den sektorenübergreifenden Dialog angeregt und in manchen Fällen zu einem direkteren regionalen Engagement für die transnationale Zusammenarbeit geführt. Im Alpenraum gingen die makroregionalen Initiativen der Alpenkonvention und der Alpenregionen mit eingehenden Gesprächen einher und zeigen einen von weiten Kreisen getragenen Enthusiasmus für diese Idee. Dennoch verdeutlichen beide Initiativen die Schwierigkeiten, sich auf die Prioritäten und Ziele innerhalb des weitreichenden Feldes „wichtiger Themen für die Alpen“ zu einigen.

Die vom Expertenteam vorgeschlagenen strategischen Ziele gründen auf einer Synthese empirischer Erkenntnisse über die Muster und Trends im Alpenraum. Der Ausgangspunkt dieser Analyse lässt sich in zwei Aspekte untergliedern:

- Sechs Treiber, die als die maßgeblichen externen Einflussfaktoren der lokalen und regionalen Entwicklungsprozesse in den Alpen betrachtet werden:
 - o Klimawandel;
 - o Spannungen auf dem Energiemarkt;
 - o wirtschaftliche Globalisierung;
 - o Entstehung einer Informationsgesellschaft und wissensbasierten Wirtschaft;
 - o soziodemografischer Wandel,
 - o zunehmende Mobilität von Gütern und Personen.
- Fünf Gebietstypen, die mit typischen sozioökonomischen Herausforderungen und Chancen einhergehen:
 - o Alpine Metropolen
 - o Alpenstädte
 - o stabile oder wachsende ländliche Gebiete
 - o ländliche Gebiete mit rückläufiger bzw. schrumpfender Entwicklung
 - o Tourismusgebiete

Die SWOT-Analyse basiert auf einer übergreifenden Analyse dieser Treiber und Gebietstypen und einem System aus 15 politikgestaltenden Feldern (siehe Abbildung 3 Seite 53). Die sich daraus ergebende Matrix aus 72 Chancen und Risiken wurde im Hinblick auf die Identifizierung der wichtigsten strategischen Belange erstellt, wobei verschiedene Gebietstypen mit hohem Kooperationspotenzial miteinander verknüpft wurden. Diese Methode führte zur Identifizierung von

20 Handlungsfeldern und mittels einer Cluster-Analyse konnten sechs strategische Ziele festgelegt werden. Jedes dieser Ziele wird als Zustand beschrieben, den der Alpenraum anstreben sollte:

- Ziel 1: Ausgewogener und gerechter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge im Alpenraum
- Ziel 2: Dynamischer und innovativer KMU-Sektor und erfolgreiches Unternehmertum
- Ziel 3: Auf alpinen Traditionen und gesellschaftlicher Vielfalt gründende verbesserte Kapazitäten
- Ziel 4: Nachhaltiges Management der Biodiversität und Landschaft
- Ziel 5: Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion
- Ziel 6: Aufteilung der Kompetenzen und faire Zusammenarbeit zwischen den Alpengebieten

Diese strategischen Ziele wurden somit nach deren Bedeutung für eine ausgewogene Entwicklung der Alpenregionen und der Relevanz der transnationalen Ebene der Zusammenarbeit zur ihrer Behandlung festgelegt. Die unter den „strategischen Zielen“ aufgeführte Pakete „spezifischer Ziele“ schlagen Maßnahmen vor, die zur Verfolgung dieser Ziele implementiert werden sollten. Die strategischen und spezifischen Ziele erfüllen als solche die erste der drei Aufgaben, die dem Projekt zugewiesen wurden.

Im Hinblick auf die beiden anderen Ziele, „den Weg für ein zukünftiges Alpenraumprogramm ebnen“ und „einen Beitrag zur Diskussion über eine mögliche makroregionale Strategie für die Alpen leisten“, wurden diese beiden Alpenpolitik-Instrumente mit der Alpenkonvention in Zusammenhang gebracht. Dieser Überblick verdeutlicht, dass keine der Organisationen alle Voraussetzungen erfüllt, um die in dieser Studie vorgestellten strategischen Ziele zu erreichen und dass mehr Kooperation und Integration erforderlich sind.

Zur Bewältigung dieser organisatorischen Herausforderungen muss eine Art von Dilemma gelöst werden. Strategische Ziele können nur dann sinnvoll umgesetzt werden, wenn zuvor die organisatorischen Probleme gelöst wurden. Zugleich ist es jedoch schwierig, eine Konvergenz zwischen den relevanten Rahmenbedingungen der Alpenpolitik und einer möglichen Makroregion zu organisieren, ohne zuvor ein Einverständnis über eine Politikplattform oder gemeinsame Zielsetzungen erlangt zu haben. Der vorliegende Bericht enthält eine Reihe von Vorschlägen, um diese Situation zu bewältigen.

Zunächst werden mehrere Handlungsgrundsätze als Ausgangspunkt für Gespräche vorgeschlagen. Diese Prinzipien umfassen eine gemeinsame Wertegrundlage für alpine Zusammenarbeit. Dazu gehören Konzepte wie Nachhaltigkeit und Resilienz, territoriale Kohäsion, Gerechtigkeit, kulturelle Vielfalt und soziale Solidarität. Sie schließen aber auch sogenannte „Implementierungsprinzipien“ ein, die die transnationale Dimension und alpine Relevanz allgemeiner Prinzipien für öffentliche Maßnahmen identifizieren, die zu einer ausgewogeneren und nachhaltigeren Entwicklung beitragen sollen. Gebündelt stellen diese Prinzipien die Grundlage zur Festlegung der übergeordneten Zielsetzungen und des Mehrwerts alpenübergreifender Zusammenarbeit dar.

Als Zweites wird eine schrittweise Annäherung an eine alpine Makroregion vorgeschlagen. Eine umfassende makroregionale Strategie, die viele Handlungsfelder ohne eindeutige Prioritäten und Ziele umfasst, wie diejenigen die zuvor von den makroregionalen Initiativen des Alpenraums befürwortet wurden, ist kurz- und mittelfristig gesehen unrealistisch und führt nur sehr

unwahrscheinlich zu konkreten Ergebnissen. Stattdessen sollte sich eine Makroregion in einer ersten Phase auf eine begrenzte Anzahl von Themen konzentrieren, für die konkrete und zeitgebundene Ziele ermittelt werden sollten. Hauptpriorität ist nicht, eine gemeinsame, übergreifende Strategie für die Alpen festzulegen, sondern Alpenregionen und Alpenländer für Schlüsselziele zu mobilisieren, für die sie in der Lage sind, gemeinsame Projekte zu fördern. Es soll ein Selbstverständnis für gemeinsame Zielsetzungen geschaffen werden, auf das später im Hinblick auf eine progressive Entwicklung einer umfassenden makroregionalen Strategie aufgebaut werden kann.

Die Projekte des Alpenraumprogramms identifizierten mehrere Themen und konkrete Vorschläge, auf die eine alpine Makroregion in dieser ersten Phase ihre Bemühungen konzentrieren sollte. Die Makroregion könnte somit den Rahmen für die Umsetzung transnationaler Maßnahmen bilden, die, wie das Programm gezeigt hat, erforderlich sind, für die es jedoch selbst nicht den geeigneten organisatorischen und finanziellen Rahmen darstellt. Ausgangspunkt für eine alpine Makroregion ist jedoch eine politische Einigung zwischen den alpinen Ländern, Regionen und Organisationen und die Bereitschaft, bestimmte Themen gemeinsam anzugehen.

Der Vorteil dieses schrittweisen Ansatzes ist, dass in einem „kleinräumigeren Maßstab“ die Bereitschaft der alpinen Stakeholder für konkrete gemeinsame Projekte und deren Kooperation in einem makroregionalen Rahmen getestet werden kann, bevor eine breit angelegte Strategie festgelegt wird. Dies setzt voraus, dass bei der Ausarbeitung des organisatorischen Rahmens im Auge behalten werden sollte, dass sich die Makroregion in der Zukunft von einer „gezielten Initiative“ zu einer „umfassenden Strategie“ entwickeln könnte. Es könnten „Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) organisiert werden. Dabei erscheint es wichtig, dass bei der Ausarbeitung einer makroregionalen Initiative auf die Erfahrungen und Kompetenzen der Personen zurückgegriffen wird, die derzeit im Management und der technischen Unterstützung des Alpenraums involviert sind.

Die Ziele der makroregionalen Pilotinitiative wären somit:

- Die gemeinsame politische Bereitschaft der Alpenregionen aufzuzeigen, gemeinsame Zielsetzungen auf Alpenebene zu verfolgen;
- Europäische, nationale und regionale Finanzierungsquellen für die Verfolgung dieser Zielsetzungen zu koordinieren;
- Unter den involvierten alpinen Akteuren ein Verständnis für gemeinsame Zielsetzungen zu schaffen;
- Schlüssel-Chancen und -Herausforderungen, für die ein eindeutiger Mehrwert erkennbar ist, zu einer gemeinsamen Aufgabe von alpinen Organisationen und lokalen, regionalen und nationalen Behörden zu machen;
- Schrittweise den Weg für eine umfassendere und ambitioniertere Alpenstrategie zu ebnet, die im Engagement der Alpenregionen und anderer relevanter Akteure eine solide Grundlage hat.

In diesem Rahmen würde das Alpenraumprogramm weiterhin den Dialog über eine übergreifende Alpenstrategie vorantreiben, von einer „gezielten makroregionalen Initiative“ zu einer „umfassenden makroregionalen Strategie“. Es scheint daher umso wichtiger, dass das Programm drei verschiedene Funktionen unter einen Hut bringt:

- Projekte in einer begrenzten Anzahl an thematischen Zielen anstoßen und fördern, unter Beachtung der Vorgaben der EU-Strukturfondsverordnungen für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit;
- Beiträge zu den Diskussionen über eine langfristige Strategie für den Alpenraum liefern, die zwangsläufig auf einem ganzheitlichen Ansatz für die Entwicklung im Alpenraum fußen,
- als Katalysator für eine verbesserte Kooperation und Koordination der alpenrelevanten Akteure und Politikbereiche dienen und Stakeholder und Gebiete innerhalb und außerhalb des Alpenraums miteinander in Verbindung bringen.

Diese drei Funktionen bedingen sich gegenseitig: Innerhalb von Netzwerken alpiner Akteure tätig zu sein, wird dabei helfen, Projekte zu generieren, die zum Erreichen der strategischen Ziele beitragen. Die Entwicklung von Langzeitstrategien setzt einen übergreifenden Dialog mit alpinen Akteuren und Stakeholdern voraus. Die Projekte, die unterstützt werden sollen, werden auf Grundlage einer umfassenden Alpenraumstrategie ausgewählt. Voraussetzung sind jedoch unterschiedliche Arten der Interaktion mit externen Stakeholdern und unterschiedliche geografische Handlungsspielräume. Um die Kohärenz des Programms zu wahren und dessen Wahrnehmbarkeit nach außen zu stärken, ist ein klares Konzept erforderlich, wie diese verschiedenen Funktionen nebeneinander bestehen und interagieren sollen.

Einleitung

Im Mai 2011 lancierten die Partnerstaaten des Alpenraumprogramms einen Strategieentwicklungsprozess, der aus einem internen Prozess zur Revision der Strategie des Programms und Diskussionen über eine mögliche alpine makroregionale Strategie hervorging. Im August 2011 wurde eine Expertengruppe eingesetzt, die im Herbst desselben Jahres mit ihrer Arbeit begann. Der vorliegende Bericht stellt das Ergebnis der Untersuchungen und Überlegungen dieser Gruppe vor.

Im Herbst 2012 wurde auf der Grundlage eines Entwurfs des vorliegenden Berichts ein Konsultationsprozess organisiert. Eine Reihe von Workshops in den verschiedenen Alpensprachen wurde organisiert. Außerdem wurde im November und Dezember 2012 eine Online-Umfrage durchgeführt, an der über 700 Stakeholder teilnahmen. Der Bericht konnte aus den Beiträgen der Workshop- und Umfrage-Teilnehmer sowie dem regelmäßigen Austausch mit den Mitgliedern des Programmausschusses großen Nutzen ziehen. Die hier zum Ausdruck kommenden Meinungen sind jedoch ausschließlich diejenigen der Autoren und geben nicht notwendigerweise die Auffassungen der Partnerstaaten des Alpenraumprogramms oder der Mitglieder der Steuerungsgruppe des Strategieentwicklungsprozesses wieder.

Ziele und Rahmen

Das übergeordnete Projektziel ist es, „eine langfristige strategische Ausrichtung auszuarbeiten und dazu beizutragen, die Prioritäten für den Alpenraum zu identifizieren“. Dabei legt die Projekt-Aufgabenstellung zwei parallele Ziele fest:

- (1) Durch die Identifizierung der Hauptprioritäten und strategischen Ausrichtungen soll der Weg für das zukünftige Alpenraumprogramm (ASP) 2014 - 2020 geebnet werden,
- (2) Es soll ein Beitrag zur Diskussion über eine mögliche makroregionale Strategie für die Alpen geleistet werden. Dabei wird untersucht, ob es Themenbereiche und eine Unterstützung durch die Stakeholder gibt, die nach einer übergreifenden europäischen Perspektive im Rahmen einer makroregionalen Strategie verlangen.

Die Optionen für das Alpenraumprogramm im nächsten Programmplanungszeitraum (2014-2020) und die Argumente hinsichtlich der Angemessenheit und der Relevanz einer makroregionalen Strategie für die Alpen bekommen durch eine langfristige strategische Ausrichtung zwar nützliche Inputs, können diese jedoch nicht als Grundlage heranziehen. Für das Alpenraumprogramm ist eine übergreifende strategische Ausrichtung für die Alpen nur ein Aspekt bei der Vorbereitung des nächsten Programmplanungszeitraums. Die Initiativen anderer Akteure, darunter Behörden auf verschiedenen geografischen Ebenen, öffentliche und private Körperschaften sowie Nichtregierungsorganisationen, könnten beispielsweise ein kritischerer Punkt sein. Ziel des Programms ist es sicherzustellen, dass die Förderung vereinbarter Entwicklungsziele im Alpenraum auch tatsächlich etwas bewirkt. Das heißt unter anderem, dass es sich nicht mit Maßnahmen überschneidet, die von anderen Akteuren unternommen wurden oder von diesen unternommen worden wären, hätte dies nicht das Alpenraumprogramm übernommen. Diese Betrachtungen sind

komplex und zum Teil spekulativ, da sie auf Annahmen zu alpenbezogenen Maßnahmen durch eine Vielzahl potenzieller Stakeholder während des kommenden Programmplanungszeitraums beruhen. Vorliegender Bericht liefert die Grundlage für eine Beurteilung des potenziellen Mehrwerts des Alpenraumprogramms innerhalb verschiedener Handlungsfelder, geht jedoch nicht so weit, diese Beurteilung vorzunehmen.

Die strategischen Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen sowie die Kooperationsbeispiele, die vom Expertenteam für das Alpenraumprogramm des nächsten Programmplanungszeitraums identifiziert wurden, gründen auf den allgemeinen Kenntnissen der beteiligten Experten über die Strategien alpenbezogener Akteure, auf dem während der zuvor erwähnten Workshops stattgefundenen Austausch und auf den aus der Umfrage gewonnenen Anregungen. Deren Ausarbeitung wurde durch Gespräche mit einer aus Programmpartnern bestehenden Task-Force, Sekundärforschung und Befragungen anderer Experten weiter angereichert.

Der Strategieentwicklungsprozess

In seinen Beiträgen zu den Debatten über die alpine makroregionale Strategie gründet das Expertenteam seine Überlegungen auf die Erfahrungen aus den beiden derzeit umgesetzten makroregionalen Strategien im Ostsee- und im Donaauraum, auf relevante Papiere, die von Einrichtungen auf europäischer Ebene veröffentlicht wurden und auf eine Reihe von verfügbaren Untersuchungen zur Makroregion (Dühr (2011), Dubois et al. (2009), Stocchiero (2010a, 2010b), Schymik (2011), Schymik and Krumrey (2009)). Die Erkenntnisse aus den Untersuchungen der Primärquellen und der zur Verfügung stehenden Analysen haben eine kritische Prüfung der Ergebnisse der beiden laufenden alpinen makroregionalen Initiativen ermöglicht: Der Beitrag der Alpenkonvention zur Entwicklung in Richtung einer makroregionalen Strategie für die Alpen und der Fahrplan der Alpenregionen für eine makroregionale Strategie für den Alpenraum.

Abbildung 1 zeigt den im Hinblick auf die Erstellung des vorliegenden Berichts implementierten Strategieentwicklungsprozess. Kapitel 1 beschreibt in einem ersten Schritt die alpine Ebene der Überlegungen und Maßnahmen für eine ausgewogene territoriale Entwicklung. In den Alpen gibt es mehrere Strategien und Kooperationsräume, die alle auf der Abgrenzung eines alpinen Kooperationsraums und der Einschätzung von dessen Mehrwert gründen. Bei der Entwicklung einer Strategie müssen diese verschiedenen Ansätze und unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen unbedingt berücksichtigt werden. Die Gebirgstopografie hat zwar Einschränkungen und Chancen für die soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung geschaffen, dennoch darf die Untersuchung dieser Gegebenheiten nicht zur Identifizierung eines "naturgegebenen" Rahmens oder Konzepts für die Alpenpolitik führen. Sowohl aus der Sicht europäischer Integration als auch nachhaltiger regionaler und lokaler Entwicklung ist eine laufend aktualisierte, kritische Betrachtung des Mehrwerts transnationaler Zusammenarbeit erforderlich.

Die Einschätzung der Rolle, die das Alpenraumprogramm einnimmt, ist der zweite Kernpunkt der Überlegungen. Wie können Aufrufe zur Projekteinreichung und die Kofinanzierung von Projekten dazu beitragen, strategische Ziele zu erreichen? Diese Untersuchung gründet in erster Linie auf der von Metis GmbH im Jahr 2010 erstellten Wirkungsanalyse „Alpine Space Programme Impact

Assessment“ und allgemein auf den Ergebnissen der Strategieüberarbeitung des Alpenraumprogramms, die vom Programmausschuss im Jahr 2009 in Angriff genommen wurde.

Kapitel 2 erläutert den politischen Rahmen der alpinen Strategieentwicklung auf europäischer Ebene. Dabei werden zwei Aspekte in Betracht gezogen: Der erste Aspekt sind die Vorschläge der Europäischen Kommission für das Legislativpaket zur Kohäsionspolitik 2014 - 2020, die noch erörtert werden. Während die endgültige, aus Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten, Debatten im Europaparlament und umfassenden Konsultationen hervorgehende Gesetzgebung zur Kohäsionspolitik noch weitgehend unbekannt bleibt, stellen die Vorschläge der Kommission eine gute Orientierungshilfe für vorhersehbare Veränderungen dar. Der zweite Aspekt ist die Strategie Europa 2020, die übergreifende Prioritäten und Ziele festlegt und einen allgemeinen Rahmen für alle europäischen Initiativen darstellt. Sie gründet vorwiegend auf einem Dialog zwischen europäischer Ebene und nationalen Ebenen, wie z.B. durch nationale Reformprogramme und Zielsetzungen sowie die Überwachung nationaler Vorgehensweisen unter Berücksichtigung besagter Zielsetzungen. Die Rolle der jeweiligen Gebiete, insbesondere transnationaler Regionen, wie dem Alpenraum, wurde in der Strategie Europa 2020 nicht festgelegt. Es bleibt somit vorwiegend den transnationalen Kooperationsprogrammen wie dem Alpenraumprogramm überlassen, ihren Mehrwert für die Erreichung der Europa 2020-Prioritäten und -Ziele darzulegen.

Danach werden makroregionale Strategien (MRS) in Europa betrachtet. Derzeit werden im Ostseeraum und im Donaauraum zwei dieser Strategien umgesetzt. Evaluierungsberichte werden im Sommer 2013 vorgelegt. Auf Aufforderung des Rats wird von der Europäischen Kommission eine weitere Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer ausgearbeitet. Makroregionale Strategien sind jedoch ein neues Instrument, dessen Funktionsprinzipien vor allem in Bezug auf deren Interaktion mit Programmen für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit nicht eingehend definiert sind. Alpine Stakeholder können ausgehend von vorangegangenen Ergebnissen von Kooperationsinitiativen in den Alpen und Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, zu den Diskussionen beitragen, wie die Fortsetzung dieser Bemühungen in den kommenden Jahrzehnten von Mehrwert sein kann. Alpenkonvention und Alpenregionen haben Beiträge zu den Debatten über eine alpine makroregionale Strategie geleistet.

Die empirische Untersuchung (Kapitel 3) basiert auf einer SWOT-Analyse und identifiziert die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken im Alpenraum. Aufgrund der territorialen Heterogenität des Alpenraums werden unterschiedliche SWOTs für fünf Hauptkategorien von Gebieten erstellt. Die Kategorien wurden auf der Grundlage vorhandener Studien gewählt. In einem zweiten Schritt identifizierte das Expertenteam eine Reihe von externen Einflussfaktoren oder „Treibern“ der lokalen und regionalen Entwicklungsprozesse im Alpenraum. Diese Treiber werden in der Literatur als besonders starke beobachtete oder prognostizierte Auswirkung auf die Alpengemeinden und -regionen beschrieben. Die Kreuzanalyse der sechs Treiber und fünf Gebietstypen ermöglichte die Identifizierung der relevantesten Chancen und Risiken und vor allem von 20 „Handlungsfeldern“, bzw. Belangen von besonderer Relevanz für die transnationale Zusammenarbeit in den Alpen.

Durch die Bündelung dieser Handlungsfelder, die aus den Stakeholder-Dialogen (Workshops und Online-Umfrage) und aus qualitätsbezogeneren Beurteilungen der Prioritäten für den Alpenraum hervorgehen, kann eine Liste von sechs strategischen Zielen vorgeschlagen werden (Kapitel 4). Diese Ziele sind auch mit der Strategie Europa 2020 verknüpft. Jedes dieser Ziele wird im Hinblick auf

dessen Rechtfertigung in Anbetracht der gegenwärtigen Situation und den Zustand, den der Alpenraum durch geeignete Maßnahmen anstreben sollte, beschrieben. Unter jedem strategischen Ziel werden mehrere spezifische Ziele aufgelistet. Sie beschreiben die Schlüsselmaßnahmen, die hierzu auf europäischer Ebene unternommen werden müssen.

Auf dieser Grundlage gibt das Expertenteam Empfehlungen für eine langfristige strategische Ausrichtung für den Alpenraum sowie für die Identifizierung von Prioritäten und strategischen Ausrichtungen für das kommende Alpenraumprogramm 2014-2020. Die Empfehlungen gründen auf einer Übersicht verschiedener Instrumente für alpine Strategien und auf Vorschlägen für bestimmte Handlungsgrundsätze, die als Orientierungshilfe bei der Ausarbeitung von Maßnahmen auf alpiner Ebene dienen. Auf dieser Grundlage werden die Perspektiven einer makroregionalen alpinen Strategie vorgeschlagen, wobei die aktive Rolle, die das Alpenraumprogramm in diesem Prozess spielen könnte, unterstrichen wird.

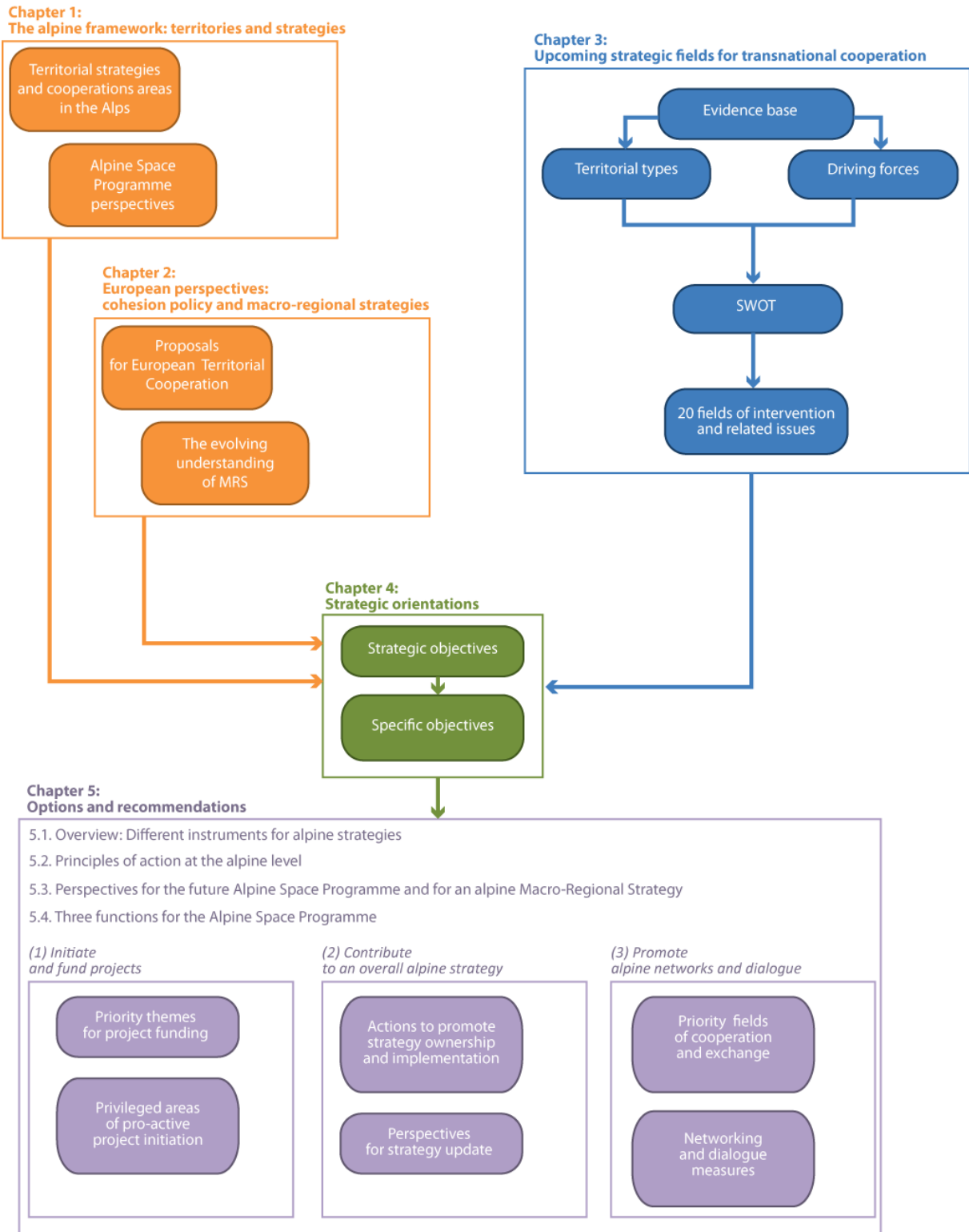


Abbildung 1. Überblick über den Strategieentwicklungsprozess

1. Der alpine Rahmen: Gebiete und Strategien

In diesem Kapitel werden die unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen und die Begründungen für eine alpine Zusammenarbeit beschrieben (Abschnitt 1.1). Vor diesem Hintergrund wird dann eine alpine Strategie ermittelt.

Unter dem Gesichtspunkt der physischen Geografie stellen die Alpen eine orografische Einheit dar. Im EU-Vokabular werden sie als sogenanntes „Massiv“ bezeichnet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Alpenraum der transnationalen Zusammenarbeit von topografischen Kriterien bestimmt wird. Der Alpenraum geht vielmehr aus Regionen hervor, die sich mit den Alpen identifizieren und die der Ansicht sind, dass Dialog, Kooperation oder Integration mit Nachbarregionen auf der Basis einer gemeinsamen alpinen Identität von besonderer Relevanz sind.

Paradoxerweise sind für die meisten Alpenbewohner (Wirtschaftsakteure, gewählte Vertreter, Institutionen und andere Organisationen) weder die Alpen noch der Alpenraum² das primäre funktionale und politische Umfeld. Die in den Alpen lebenden Menschen fühlen sich in erster Linie einer Region, einem Tal, einer lokalen Gemeinschaft und einem Land verbunden. In den Alpen angesiedelte Unternehmen interagieren mit Geschäftspartnern und Kunden, die innerhalb ihrer funktionalen Wirtschaftsregion angesiedelt sein können, in der Regel aber auch in zahlreichen Metropol- und Stadtregionen rund um die Alpen. Auch sind sie in den um die Weltstädte herum strukturierten globalen Wirtschaftskreisen gut integriert. Ganz ähnlich gründet der Erfolg von Forschungs- und Bildungsinstitutionen in den Alpen in erster Linie nicht auf Netzwerken innerhalb der Alpen, sondern auf der Fähigkeit, Kooperations- und Austauschnetzwerke mit relevanten nationalen und internationalen Partnerorganisationen zu entwickeln.

Die unkritische Umsetzung einer umfassenden alpinen Strategie könnte daher zur Implementierung von Maßnahmen führen, die auf anderen geografischen Ebenen wirkungsvoller gewesen wären. Langfristig gesehen, könnte die alpine Zusammenarbeit gefährdet werden, wenn nicht ein klarer Schwerpunkt auf Themen gelegt wird, für die die Alpen den optimalen geografischen Kontext für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen, den Austausch von Good-Practice- und/oder Politik-Diskussionen darstellen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die alpine Kooperation zu einer sinnvollen und kosteneffizienten Nutzung öffentlicher Fördergelder beiträgt. Der vorliegende Bericht legt daher besonderes Gewicht auf die Identifizierung von Themen und Belangen, für die die Alpen die bestmögliche Ebene zur Politik-Entwicklung und/oder –Umsetzung sind.

² Im vorliegenden Bericht bezieht sich „Alpenraum“ auf die Gruppe von Regionen, die am Alpenraumprogramm beteiligt sind. Der Begriff „Alpen“ wird generisch verwendet und bezieht sich auf die unterschiedlichen Auffassungen vom alpinen Kooperations- und Austauschgebiet und auf das Gebiet, das aus verschiedenen wissenschaftlichen Gesichtspunkten als alpin bezeichnet wird. Der Begriff „Alpenkerngebiet“ beschreibt die Gebiete mit deutlich gebirgigem Charakter und deckt sich mit dem Perimeter der Alpenkonvention.

1.1. Verschiedene territoriale Strategien und Kooperationsräume

Alpine Zusammenarbeit ist von einer langen Tradition geprägt und wurde durch nationale Politiken angeregt, die unterschiedliche Formen der „Sonderbehandlung“ für die Alpen einführten. So erließ die Schweiz in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts Gesetze zur Unterstützung der Bergbauern. Der slowenische Alpine Schutzpark (der heutige Triglav-Nationalpark) wurde 1924 gegründet. Vorwiegend aus anderen Regionen stammende Organisationen von Nutzern des Alpenraums, wie die Alpenvereine Österreichs, der Schweiz, Italiens, Deutschlands, Frankreichs und Sloweniens wurden sogar noch früher gegründet und zwar 1862, 1863 (Schweiz und Italien), 1869, 1874 und 1893. Auch wenn diese nicht unbedingt nur auf den Alpenbogen konzentriert sind, so zeugen diese Verbindungen zu den Alpen doch von der Sonderstellung, die die Alpen bei Bergsteigern einnehmen. Wir haben hier auch ein frühes Beispiel für Diskussionen über die Legitimität verschiedenartiger Akteure, die versuchen, an den Alpen zu arbeiten und Meinungen über die Nutzung alpiner Gebiete zum Ausdruck zu bringen.

Die Internationale Alpenschutzkommission (CIPRA) wurde 1952 als Nichtregierungsorganisation gegründet. Hauptakteure waren zunächst Naturwissenschaftler und Naturschützer, später öffnete sie sich schrittweise einer größeren Bandbreite von Akteuren. Die CIPRA trug auch zum Entwurf und zur Unterzeichnung der Alpenkonvention bei, die als rechtsverbindliches Abkommen, mit dem alle Alpenländer die gemeinsamen Herausforderungen der Alpen als transnationales Berggebiet anerkennen, Neuland beschritt. Zugegebener Weise haben Kommentatoren festgestellt, dass es der Konvention „nicht gelungen ist, einen einheitlichen Standpunkt, bei gleichzeitiger Wahrung der strukturellen und kulturellen Vielfalt der Alpenregion, vorzubringen“, was zu einer „langsamen Implementierung geführt hat“ (Bätzing et.al., 2004). Im Vorwort zur Sammlung von Artikeln über „Gebirgsregionen als Ausgangspunkt für gemeinsame Maßnahmen“ erwägt Debarbieux (2009) hingegen, dass die Alpenkonvention „im Weiteren durch zahlreiche alpenweite Netzwerke von Akteuren erweitert wurde, denen daran gelegen war, in der Angelegenheit etwas zu sagen zu haben“. Die CIPRA spielte in diesem Prozess, unter anderem durch ihren Beitrag zur Gründung der „Allianz in den Alpen“, der „Alpenstadt des Jahres“ und dem „Internationalen Netzwerk nachhaltigkeitsorientierter Unternehmen in den Alpen“ (NENA) eine wesentliche Rolle. Die CIPRA und die Alpenkonvention haben somit ihre Position als Promotoren von „Bottom-up-Dynamiken“ etabliert und zur Beteiligung von Alpenbewohnern an Projekten zur Erhaltung alpiner Naturräume ermutigt. Die Rolle der Alpenkonvention als Katalysator alpenweiter Initiativen darf somit nicht unterschätzt werden.

Auf unterschiedliche Auffassungen von den Alpen gründende Kooperationsinitiativen

Die Geschichte alpiner Zusammenarbeit zeigt, wie wichtig Legitimierung, Beteiligung und Angemessenheit für den Erfolg der Alpenpolitiken sind. In vielerlei Hinsicht kann die Art, wie ein Prozess zur Umsetzung von Maßnahmen und Handlungen führt, wichtiger sein, als die Maßnahmen oder Handlungen selbst.

Tabelle 1 enthält eine Auswahl alpenumfassender Initiativen, in der kurz beschrieben wird, wie der Begriff „Alpen“ verstanden wird. Wie bereits erwähnt, soll diese Liste keine erschöpfende Aufstellung alpiner Kooperationsinitiativen und auch keine repräsentative Auswahl hierfür sein. Es soll lediglich

gezeigt werden, dass eine Vielzahl von Gründen, die Alpen, oder ein Teilgebiet der Alpen, als geeigneten Rahmen für eine Kooperation zu betrachten, nebeneinander existieren.

So können die Alpen als Kulturräum oder biogeografische Region betrachtet werden, aber auch als eine Region mit spezifischen Voraussetzungen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, oder für Sport, Freizeit und Tourismus. Interessanterweise sieht die Arbeitsgruppe Alpen-Adria (Alpe-Adria) die Ostalpen und angrenzenden Regionen als relevantes Gebiet für die transnationale Zusammenarbeit, da deren Berge als Barriere fungieren. Die Berge haben zur Entstehung zahlreicher kultureller, sprachlicher und politischer Grenzen beigetragen. Der Alpen-Adria-Raum befindet sich daher an der Schnittstelle zahlreicher Einflüsse. Im Hinblick auf die europäische Integration schafft dies wiederum zahlreiche einzigartige Potenziale und Herausforderungen.

Die in Tabelle 1 aufgeführten „Kooperationsideen“ und „Kooperationsprinzipien“ sind dementsprechend unterschiedlich. Die Alparc-Initiative zeigt deutlich, dass der Begriff „Alpen“ innerhalb eines gegebenen Themas unterschiedliche Funktionen hat. Alparc fördert den Austausch von Methoden, Kenntnissen und Erfahrungen der Mitarbeiter von alpinen Schutzgebieten. Alpine Kooperation gründet daher auf der Vorstellung, dass der Erhalt der alpinen Fauna und natürlichen Ressourcen unterschiedliche Fragestellungen aufwirft und spezifische Antworten für die Alpen verlangt. Die Alparc-Initiativen haben jedoch auch die Notwendigkeit eines alpenübergreifenden ökologischen Korridors zwischen den Schutzgebieten verdeutlicht, der zur Schaffung eines echten ökologischen Kontinuums führen soll. Zu diesem Zweck wurde sogar eine eigene Arbeitsgruppe „Plattform Ökologischer Verbund“ eingerichtet. Die zugrundeliegende Idee ist, dass die Alpen eine Art von „ökologisch funktionaler Region“ darstellen. Zuletzt können alpenübergreifende Initiativen auch einfach dadurch gerechtfertigt werden, dass sich die Alpen von den umliegenden Gebieten unterscheiden. Dies ist z.B. der Fall, wenn die Alpen als „grünes Herz“ Europas, ähnlich wie der „grüne Gürtel“ entlang dem früheren Eisernen Vorhang, beschrieben werden.

Tabelle 1 beinhaltet auch das INTERREG IV-Programm Frankreich-Schweiz als Beispiel grenzübergreifender Zusammenarbeit im Alpenraum. Grenzübergreifende Programme wirken sich insofern auf die alpine Zusammenarbeit aus, als dass sie eine Kultur der internationalen Zusammenarbeit unter den beteiligten lokalen und regionalen Stakeholdern schaffen, auf die in transnationalen Projekten aufgebaut werden kann. Einige der Themen, mit denen sie sich befassen, hängen mit dem Gebirgscharakter des Kooperationsraums zusammen; im Allgemeinen besteht jedoch kein Bezug zu den Alpen oder zum Alpenraum. Die Programmpapiere haben andere Arten funktionaler Räume und geografischer, kultureller und sozialer Identitäten zum Schwerpunkt (z.B. INTERREG Frankreich-Schweiz, 2007, ALCOTRA, 2007).

Diese unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen müssen in Einklang gebracht werden, wenn es Ziel sein soll, eine ganzheitliche Sichtweise der alpinen territorialen Entwicklung einzunehmen. Diese Punkte werden im Strategievorschlag weiterentwickelt. Die Formulierung einer Strategie könnte jedoch an Klarheit und Effizienz gewinnen, wenn Unterschiede und Wechselbeziehungen deutlicher hervorgehoben würden. Debatten darüber, wie die Stakeholder alpine Thematiken verstehen und wie sie an diese herangehen, sind Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Konsultations- und Entscheidungsprozessen, in denen relevanten Stakeholdern die Möglichkeit gegeben wird, zu ihren eigenen Bedingungen teilzunehmen, um zu bewirken, dass sie die daraus hervorgehenden politischen Leitlinien mittragen.

Man muss sich außerdem deutlich vor Auge halten, dass die meisten alpinen Stakeholder und Netzwerke an keinen transnationalen Kooperationsformen beteiligt sind und dazu neigen, den Schwerpunkt auf lokale, regionale oder nationale Belange zu legen. Es gibt nur wenige Beispiele alpiner transnationaler Organisationen, in denen von unteren Ebenen kommende lokale und regionale Akteure zusammengeschlossen sind. Das Gemeindefeldnetzwerk „Allianz in den Alpen“ kann als Beispiel für ein derartiges „Bottom-up“-Netzwerk betrachtet werden, das lokale Behörden involviert und das auf einen Austausch und eine Zusammenarbeit abzielt, die auf den Prinzipien der Alpenkonvention für eine nachhaltige Entwicklung beruhen. „Alpine Pearls“ und „Best of the Alps“ sind Netzwerke von Reisezielen, die das „Alpen-Branding“ als Teil ihrer eigenen Entwicklungsstrategien verwenden, ohne jedoch eine allgemeine Strategie für den Alpentourismus zu entwickeln. Insgesamt gesehen zeigt die begrenzte Anzahl an alpinen „Bottom-up“-Initiativen, dass das Hauptziel einer Strategie für den Alpenraum die Förderung eines gemeinsamen Bewusstseins für die alpine Dimension bestimmter Chancen und Herausforderungen ist.

**Tabelle 1. Die unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen und Ideen zur alpinen Kooperation:
Beispiele aus einer Auswahl von Kooperationsinitiativen**

(in den schattierte Zeilen sind Initiativen aufgeführt, die unter der vorhergehenden Initiative entstanden)

Bezeichnung	Typ	Auffassung von den Alpen	Kooperationsidee	Kooperationsprinzip	Gegenwärtiger Mehrwert für die Alpen und einen größeren Raum
CIPRA, Internationale Alpenschutz- kommission http://www.cipra.org/	NRO	Fokus auf die Alpen als Lebensraum, mit dem sich die Alpenbewohner identifizieren	Verknüpfung der Aktivitäten verschiedener Stakeholder	Informationsplattform und Diskussionsforum, die für den Austausch von Kenntnissen über die Alpen dienen, Kooperation mit anderen Alpenraum-initiativen	Diskussionsforum, Berichte, zahlreiche begonnene konkrete Maßnahmen.
Alpenstadt des Jahres www.alpenstaedte.org	Auszeichnung, Verein		Richtet sich auf die Verantwortung der Alpenstädte für eine nachhaltige Entwicklung in den Alpen, mit besonderem Engagement für die Umsetzung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Ziele der Alpenkonvention	Die mit diesem Titel ausgezeichneten Alpenstädte sind zu einem jährlich wachsenden Netzwerk zusammengeschlossen, das unter dem gleichnamigen Verein tätig ist. Seit 2005 arbeitet der Verein mit dem Ständigen Sekretariat der Alpenkonvention zusammen.	Größere Wahrnehmbarkeit von Alpenstädten und -gemeinden. Verstärkter Dialog zwischen Alpenstädten und -gemeinden. Förderung nachhaltiger Stadtentwicklung in den Alpen.

Bezeichnung	Typ	Auffassung von den Alpen	Kooperationsidee	Kooperationsprinzip	Gegenwärtiger Mehrwert für die Alpen und einen größeren Raum
Alpenkonvention http://www.alpconv.org/pages/default.aspx	Internationales Abkommen, regelmäßiges Zusammenkommen eines politischen Entscheidungsträgers, unterstützt durch ein Ständiges Sekretariat und Arbeitsgruppen /Plattformen.	<i>“Die Alpen bilden einen der größten zusammenhängenden Naturräume in Europa und bieten Lebensraum und ein Wirtschafts-, Kultur- und Erholungsgebiet im Herzen Europas“</i>	Nachhaltige und umsichtige Verwendung von Ressourcen, unter Anwendung des Präventionsprinzips (“Verursacherprinzip”); Ziel ist die Erhaltung und der Schutz der alpinen Räume durch Engagement und Verpflichtung und die Umsetzung gemeinsamer Vorschriften.	Erhalt natürlicher und kultureller Vielfalt und die wirtschaftliche Verwendung von Ressourcen, ohne negative Folgen für kommende Generationen, gründend auf acht Protokollen und zwei Erklärungen (Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Bergwald, Tourismus, Energie, Bodenschutz, Verkehr, Bevölkerung und Kultur und Klimawandel)	Liefert eine Argumentations- und Diskussionsgrundlage. Hat den Bedarf nach einer proaktiven Herangehensweise an eine Mehrebenen- und sektorübergreifende Governance alpenrelevanter Themen offensichtlich gemacht.
Allianz in den Alpen www.alpenallianz.org	Netzwerk aus fast 300 Gemeinden aus sieben Ländern		Umsetzung der Prinzipien der Alpenkonvention auf lokaler Ebene, wo den einzelnen Mitgliedern die Möglichkeit gegeben wird, ihre Umgebung zu entwickeln und an Initiativen und Projekten teilzunehmen.	Teilung von Erfahrungen und Informationen über sprachliche und kulturelle Grenzen hinaus.	Gemeinsame konkrete Aktivitäten mit einer Vielzahl von Initiativen und Programmen im Alpenraum (auf lokaler, regionaler und transnationaler Ebene)

Bezeichnung	Typ	Auffassung von den Alpen	Kooperationsidee	Kooperationsprinzip	Gegenwärtiger Mehrwert für die Alpen und einen größeren Raum
Alparc www.alparc.org	Netzwerk alpiner Schutzgebiete	Die Alpen werden als biogeografische Region definiert, es wird jedoch auch auf das Spracherbe, handwerkliches Können und kollektive Vorstellungswelt verwiesen.	Förderung des Austauschs zwischen den alpinen Nationalparks, Naturschutzgebieten, Biosphärenreservaten, Ruhezonen und vielen anderen Schutzformen.	Austausch von Ideen über die Methoden, Kenntnisse und Erfahrungen der alpinen Schutzgebietsverwalter. Ökologisches Netzwerk, d.h. ökologische Korridore zwischen Schutzgebieten, die zur Bildung eines echten ökologischen Kontinuums in den Alpen führen. Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit und der lokalen Bevölkerung über die Bedeutung des Natur- und Kulturerbes in den Alpen	- Es wurden zehn Alparc-Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit unterschiedlichen Themen befassen. - Konferenzen, Training, Workshops, Studienreisen. - Einrichtung der Plattform Ökologischer Verbund - Verschiedene gemeinsame Kommunikationsinstrumente und -kampagnen
Alpenraumprogramm 2007-2013 (www.alpine-space.eu)	Europäisches Programm transnationaler territorialer Zusammenarbeit	Definiert - durch topografische Kriterien (Berggebiete oder „Alpenkerngebiet“) sowie Voralpen und angrenzendes Flachland - als Treffpunkt von Sprachen und Kulturen	Förderung einer nachhaltigen regionalen Entwicklung Drei Prioritäten: Wettbewerbsfähigkeit, räumlicher Zugang und Vernetzung, Umwelt und Risikoprävention.	Partner aus sieben Alpenländern arbeiten zusammen und decken den gesamten Alpenraum und zahlreiche angrenzenden Gebiete ab.	Agiert vorwiegend als Vorantreiber von Politiken, trägt zu einer strategischen Politikentwicklung bei, finanziert explorative Studien und Pilotprojekte sowie Projekte im Zusammenhang mit der Politik-Implementierung

Bezeichnung	Typ	Auffassung von den Alpen	Kooperationsidee	Kooperationsprinzip	Gegenwärtiger Mehrwert für die Alpen und einen größeren Raum
Internationales Wissenschaftliches Komitee Alpenforschung (ISCAR)	Alpine Forschungseinrichtung; offizieller Beobachter der Alpenkonvention	In erster Linie als Ökoregion verstanden	Förderung der Forschung über alpenrelevante Themen, die im Interesse der Alpenkonvention sind	Übereinkommen zwischen sieben Forschungseinrichtungen in den Alpen, arbeitet an alpenrelevanten Themen	Wissenschaftliche Unterstützung der Alpenkonvention, (Überwachung und wissenschaftliche Integrität), Verbreitung von Ergebnissen
ARGE ALP - Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (http://www.argealp.org/)	Zusammenschluss aus 9 Bundesländern, Provinzen, Regionen und Kantonen Österreichs, Deutschlands, Italiens und der Schweiz	Die Alpen werden auf Grundlage mehrerer spezifischer Voraussetzungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung identifiziert, wie z.B. begrenzt verfügbarer Raum, Fragmentierung, Klimabedingungen, lokale Kontraste in Bezug auf die Höhenlage und spezifische Gefährdungen.	Das Bewusstsein einer gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum schärfen, die Kontakte zwischen Völkern und Bürgern fördern, zur Zusammenarbeit in Europa beitragen, um das Bewusstsein für alpine Belange auf europäischer Ebene zu fördern	Zusammenschluss von Regionen, die sowohl die direkte Teilnahme „alpiner Bürger“ an Alpenthematen, als auch das Bewusstsein „nicht-alpiner Bürger“ innerhalb dieser Regionen für alpine Herausforderungen fördern (vor allem für Herausforderungen, die durch von außerhalb der Alpen kommenden Einflüsse bedingt sind)	Debatten, Konferenzen, Veranstaltungen zur Sensibilisierung, Projekte, Studien.

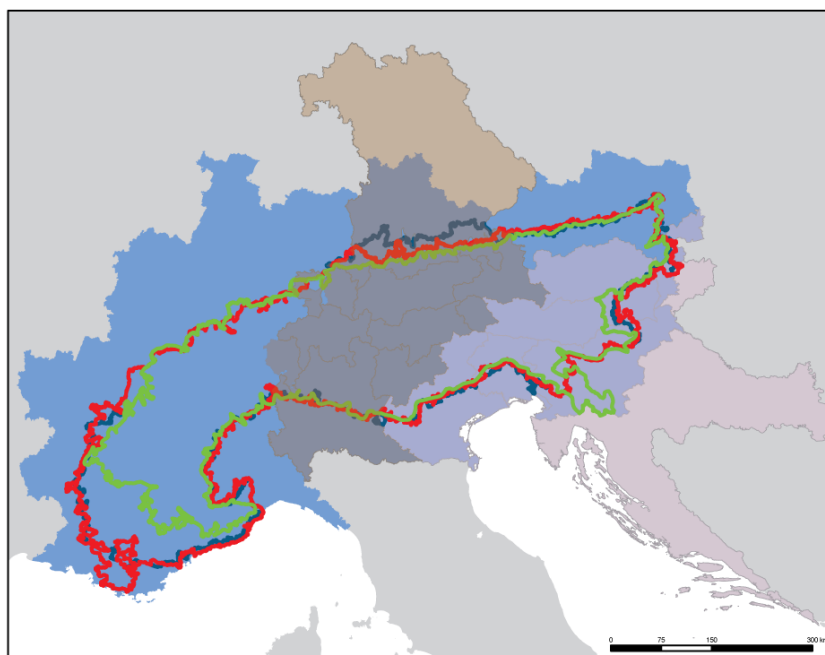
Bezeichnung	Typ	Auffassung von den Alpen	Kooperationsidee	Kooperationsprinzip	Gegenwärtiger Mehrwert für die Alpen und einen größeren Raum
Club Arc Alpin (CAA) (www.club-arc-alpin.eu/index.php)	Verband	Die Alpen als spezifischer Kontext für Freizeit und Sport, jeweils im Hinblick auf das Angebot möglicher Aktivitäten, unter Rücksichtnahme auf die Verletzlichkeit der natürlichen Umgebung	Alpinismus / Bergsteigen	Vernetzung nationaler Vereine	Nationale Alpenvereine sind einflussreiche Akteure bei nationalen politischen Debatten. Der Verband Club Arc Alpin begann damit, deren Positionen auf transnationaler Ebene zusammenzufassen.
Alpe-Adria	Arbeitsgemeinschaft, die acht Regionen vereint, mit Fokus auf „zukunftsorientierte Friedensarbeit“	Die Ostalpen als Grenzregion	Zu Beginn (1978): Beziehungen und Zusammenarbeit mit benachbarten Regionen, ungeachtet der ideologischen Kluft und politischen Isolation. Heute: Die Vielfalt an historischen und kulturellen Identitäten und sozioökonomischen Gegebenheiten als Kapital nutzen	Förderung der interregionalen Zusammenarbeit in fünf sektoralen Bereichen, zusätzlich zu den übergreifenden Themen „Information“ und „Beziehungen zur EU“. Verstärkte Wahrnehmung grenzübergreifender Themen im sogenannten „Alpen-Adria-Raum“ auf nationaler Ebene in den betroffenen Ländern. Die Europäisierung von Regionalpolitiken und die Fähigkeit von Regionen unterstützen, europäische Politikentwicklungen zu verfolgen und zu beeinflussen.	Schnittstelle zwischen den Alpen und Nachbarregionen im Adria-Raum Europäische Politiken in den betroffenen Regionen Grenzübergreifende interregionale Kooperation im betroffenen Raum.

Bezeichnung	Typ	Auffassung von den Alpen	Kooperationsidee	Kooperationsprinzip	Gegenwärtiger Mehrwert für die Alpen und einen größeren Raum
Euroregion Alpes Méditerranée	Kooperation zwischen fünf französischen und italienischen Regionen, die alle alpen-zugehörige Gebiete besitzen.	Teil einer „kohärenten geografischen Basis“, die die Zusammenarbeit rechtfertigt (zusammen mit der Berührung des Mittelmeers)	Ausbau der Beziehungen zwischen Bürgern, sozioökonomischen Akteuren, Verwaltungen und gewählten Vertretern im Rahmen der fünf thematischen Felder.	Fünf Arbeitsgruppen entwickeln Strategien und gemeinsame Projekte im Rahmen ihrer jeweiligen thematischen Felder. Die Regionen haben eine gemeinsame EU-Vertretung in Brüssel.	Mehrere gemeinsame Projekte und Maßnahmen wurden umgesetzt. Stärkere Vertretung der betreffenden Regionen in Brüssel
Frankreich Schweiz INTERREG IV Programm	Grenzübergreifende Kooperation	Keine spezifische Auffassung von den Alpen. Der Schwerpunkt liegt auf lokalen und regionalen grenzübergreifenden Belangen.	Nutzung der wirtschaftlichen und geografischen Vielfalt des grenzübergreifenden Gebiets zur Verbesserung der Innovationskraft und zur Förderung einer ausgewogenen Entwicklung	Verbesserung des Wissensstandes über grenzübergreifende Gebiete bei den lokalen und regionalen Stakeholdern. Überwindung der Unterschiede bei Verwaltungen und Institutionen, um gemeinsame Ziele zu erarbeiten.	Im Gesamtüberblick schaffen grenzübergreifende Programme im Alpenraum unter den beteiligten lokalen und regionalen Stakeholdern eine Kultur internationaler Zusammenarbeit

Alpine Regionen aus strategischer Sicht

Es gibt nicht unbedingt eine „Karte der Alpen“ für jede der im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Auffassungen von den Alpen. Sie können „unscharf“, auf Netzwerke gestützt, auf Lebensstile oder auf Landschaftstypen bezogen sein, die nicht in jedem Fall kartografisch erfasst werden können. Berücksichtigt man diese Überlegungen, so können Vergleiche bestehender Abgrenzungen der Alpen dennoch von Nutzen für eine Strategieentwicklung sein. Sie dienen als Ausgangspunkt für Debatten, da sie die Sichtweise der institutionellen Akteure, die die Karten erstellt haben, potenziell klären können. Außerdem werden sie gebraucht, sobald man versucht, zur Unterstützung der Politikentwicklung quantitative Daten zu verwenden.

Karte 1 umfasst das Gebiet des Alpenraumprogramms, den Anwendungsbereich der Alpenkonvention, das alpine Kerngebiet der Berggebiet-Abgrenzung des EPSON-GEOSPECS-Projekts und die von der EUA und dem Schweizerischen Bundesamt für Umwelt³ identifizierten biogeografischen Gebiete. Dabei zeigt sich eine relativ hohe Überschneidung der verschiedenen Abgrenzungen, mit kleineren Ausnahmen in Bayern und etwas größeren in den Südwestalpen, wo aus der alpinen biogeografischen Region Gebiete ausgeschlossen werden, die nach den Abgrenzungen der Alpenkonvention und der EPSON-Abgrenzung als alpin eingestuft werden.



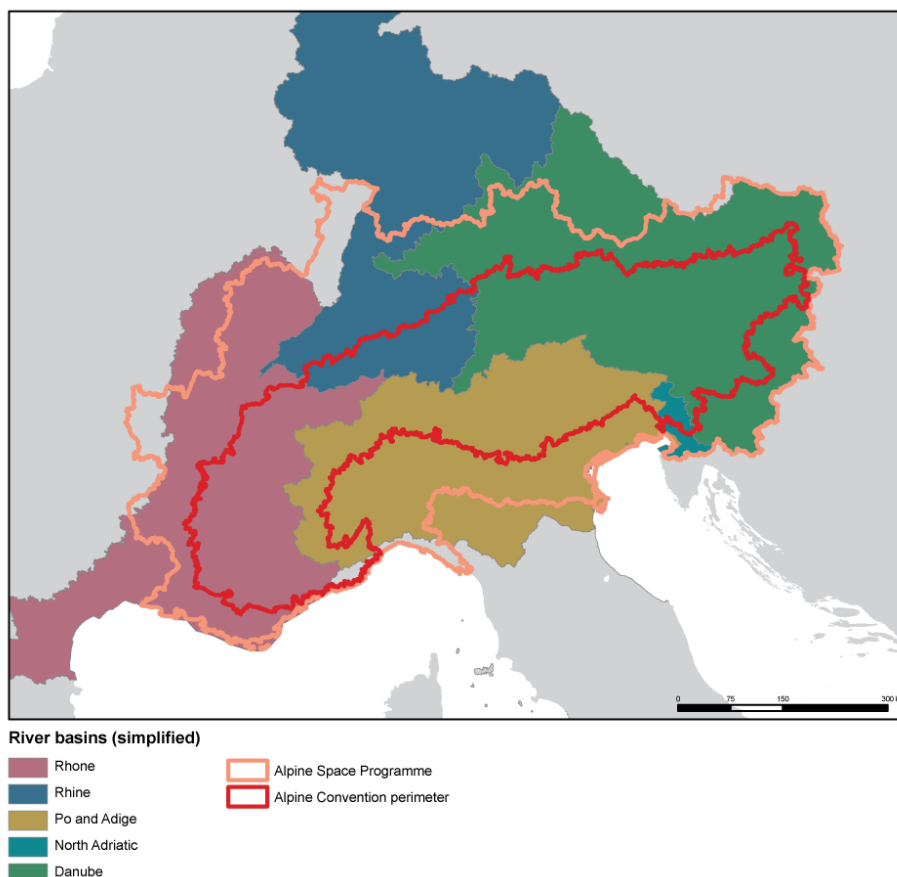
- ▭ Alpine biogeographical area (EEA and Swiss Federal Office for the Environment)
- ▭ Alpine massif (ESPON GEOSPECS)
- ▭ Alpine Convention perimeter
- ▭ Alpine Space Programme
- ▭ Arge Alp

Karte 1. Unterschiedliche Abgrenzungen der Alpen und Kontexte für alpine Kooperation

³ Die EUA-Daten beschreiben eine Reihe von Berggebieten in Europa als zur „alpinen biogeografischen Region“ gehörig. Die biogeografische Region der Schweizer Alpen umfasst folgende Gebiete: Voralpen, Südalpen, Nordalpen, Östliche Zentralalpen and Westliche Zentralalpen. Liechtenstein wird zur alpinen biogeografischen Region gezählt.

Die Überlagerung der Abgrenzungen des „alpinen Kerngebiets“ mit den Abgrenzungen von Arge Alp, Alpe Adria und des Alpenraumprogramms - innerhalb der die Regionen versuchen, sowohl die alpine Bevölkerung als auch diejenige benachbarter Gebiete in alpenrelevante Belange zu involvieren - verdeutlicht die zahlreichen Bedeutungen des Begriffs „alpine Nachbargebiete“, zu denen beispielsweise ganz Bayern oder nur Teile Bayerns gezählt werden. Die Untergliederung der Alpen in Ostalpen, Zentralalpen und westliche Teile ist ein Beispiel für die verschiedenen kulturellen und politischen Einheiten, in denen Austausch und Kooperation eine mehr oder weniger gefestigte Tradition darstellen.

Die Überlagerung der Flusseinzugsgebiete mit den Abgrenzungen der Alpen (Karte 2) ist ein relevantes Beispiel für die Unterschiede zwischen geografischen Strukturen und Kooperationsräumen. Alle Kooperationsräume umfassen mehrere Flusseinzugsgebiete und alle Flusseinzugsgebiete sind größer als der jeweilige Kooperationsraum. Diese Unterschiede können in die Diskussionen über die Bedeutung alpenweiter Strategien einfließen, in deren Rahmen Themen wie Wasserwirtschaft und die Rolle der Alpen als „Europas Wasserturm“ behandelt werden. Die Bedeutung der Alpen diesbezüglich kann nicht geleugnet werden, dennoch sind weitere Diskussionen über die Relevanz alpenumfassender Maßnahmen gegenüber Strategien erforderlich, die sich auf einzelne alpine Flusseinzugsgebiete beschränken.



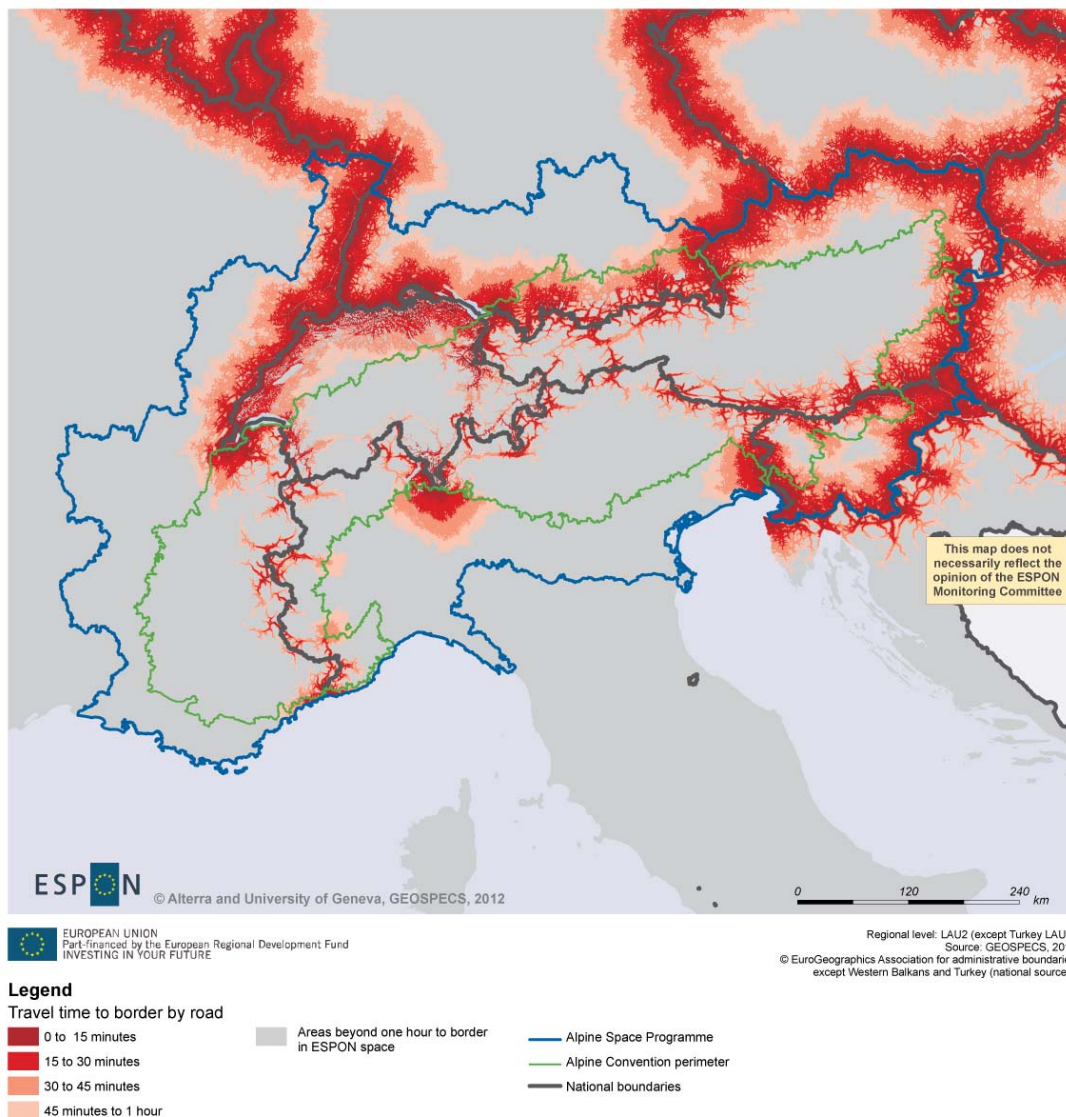
Quelle: EUA Wise Flusseinzugsgebiete

Karte 2. Vereinfachte Darstellung der Flusseinzugsgebiete in den Alpen

Wasserwirtschaft wird oft als ein mögliches Thema alpiner Zusammenarbeit genannt, da die Alpen für große Teile Europas eine bedeutende Rolle bei der Regulierung des Wasserhaushalts spielen. Man

muss sich jedoch die Frage stellen, ob diese Themen nicht sinnvollerweise auf der Ebene der Gewässereinzugsgebiete behandelt werden sollten, die nicht nur die Alpen einschließen, sondern auch die nachgelagerten Regionen. Gewässereinzugsgebiete könnten „funktionale Gebiete“ für wasserwirtschaftliche Themen sein.

Nicht zuletzt sind die Alpen eine Barriere für Ströme, funktionale Integration und Kooperation. Wie die alpenquerenden Haupttransitkorridore zeigen, ist diese Barriere nicht undurchlässig. Der Bau von Tunneln (z.B. Brenner, Gotthard und Lötschberg) ermöglicht eine weitere Zunahme der Personen- und Güterströme entlang dieser Korridore und die Zunahme von deren strategischer Bedeutung für Europa. Dennoch sind in den Alpen Interaktion und Austausch zwischen benachbarten lokalen Gemeinden und Regionen, die nicht durch eine ausreichend gute Transportinfrastruktur miteinander verbunden sind, die eine funktionale Interaktion ermöglicht, eher begrenzt. Dies sieht man besonders entlang der nationalen Grenzen im Alpenkerngebiet: Gebiete im Alpenkerngebiet, die eine tägliche Mobilität zu einer Grenze erlauben, sind sehr schmal und auf die Täler begrenzt.



Karte 3. Die Alpen als Barriere: Begrenzte Ausdehnung der Einzugsbereiche innerhalb einer Stunde zu einer Grenze

Die Karte zeigt ein eindeutiges Muster grenzüberschreitender Erreichbarkeit innerhalb der Alpen einerseits und im Rest des Alpenraumgebiets und in den angrenzenden Regionen andererseits. Dies legt nahe, dass grenzüberschreitende Kooperation als Träger transnationaler Integration im Alpenraum weniger funktioniert als in anderen Teilen Europa, in denen keine entsprechenden räumlichen Hindernisse der Ströme vorliegen.

Zur Abgrenzung der Alpen wurde in dieser Karte der Anwendungsbereich der Alpenkonvention verwendet.

In vielen Teilen der Alpen gibt es keine Straßenzugänge zu den Grenzen, was bedeutet, dass die Gemeinden auf beiden Seiten durch keinerlei Transportinfrastruktur miteinander verbunden sind (Karte 3). Dies schafft im Vergleich zu anderen Teilen des Alpenraums und Europas spezifische Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Kooperation und schränkt die Erfahrung einer Kooperation über nationale Grenzen hinaus ein. Für die Entwicklung alpiner transnationaler Kooperation ist dies eine Herausforderung.

Schlussfolgerungen

Diese Überlegungen zu den Besonderheiten der alpinen Erreichbarkeitsstrukturen und den verschiedenen geografischen Grenzen für alpine Zusammenarbeit sind nicht neu. Sie behalten jedoch sowohl bei der Betrachtung strategischer Perspektiven für die Alpen als auch als Anregung für die laufenden Diskussionen über eine makroregionale Region ihre Bedeutung bei. Eine Entwicklung alpiner Strategien, die Erfolg haben soll, muss auch die Muster der Interaktionen und Ströme zwischen den alpinen Gebieten und die räumliche Konfiguration funktionaler alpiner Regionen berücksichtigen. Des Weiteren haben topografische Zwänge zwischen Gemeinden und Regionen Barrieren geschaffen, die zu starken kulturellen Kontrasten geführt und die Entwicklung einer alpinen Identität eingeschränkt haben. Aus diesen unterschiedlichen Gründen sind die Alpen ein Gebiet mit verschwommenen Grenzen, in dem die verschiedenen Themen in den unterschiedlichen geografischen Kontexten behandelt werden sollten.

Für eine Strategie reicht es jedoch nicht aus, die räumliche Konfiguration von Siedlungsgebieten, ökonomische Aktivitäten, Ströme und Ökosysteme zu berücksichtigen. Eine Strategie muss sich auch mit den unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen der verschiedenen alpinen Stakeholder und einer Vielzahl von Vorstellungen davon auseinandersetzen, wie und warum eine transnationale Kooperation in den Alpen einen Mehrwert haben soll. Außerdem können die Vorstellungen darüber, was alpine Kooperation bedeutet und mit sich bringt, von Stakeholder zu Stakeholder sehr unterschiedlich sein. Um eine alpine Politikentwicklung und Pilotmaßnahmen fördern zu können, muss sich eine alpine Strategie mit diesen unterschiedlichen Ansätzen befassen.

1.2. Perspektiven des Alpenraumprogramms: Stärkung der strategischen Vision und Langzeitauswirkung

Die Europäische Union hat die Existenz einer „Alpenregion“ anerkannt, als sie in den frühen 1990er Jahren damit begann, Daten über territoriale Muster und Trends in Europa zu sammeln und Ideen über die Kooperation für eine europäische Raumentwicklung zu fördern. Der Bericht Europa 2000 (Europäische Kommission 1991) und der Nachfolgebericht Europa 2000+ (Europäische Kommission 1994) nehmen Bezug auf den „Alpenbogen“ und konzentrieren sich insbesondere auf den ökologischen Druck und die Auswirkungen von Verkehr und Tourismus. Diese Erkenntnisse wurden mit der EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIB Alpenraumprogramm 2000-2006 im Jahr 2000 in konkrete politische Strategien umgesetzt. Programmschwerpunkte waren die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, die Verbesserung des Zugangs in und zum Alpenraum sowie der Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes. Das Nachfolgeprogramm für den Programmzeitraum 2007-2013 verfolgt die gleichen Ziele, wobei insbesondere Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wettbewerbsfähigkeit, Attraktivität des Kooperationsraums und nachhaltige Entwicklung im Vordergrund stehen. Das Programm wurde als transnationales EU-Kooperationsprogramm für die Alpen zur Förderung der Raumentwicklung und Kohäsion vorgestellt. Zur Erreichung dieses Ziels wurden drei Prioritäten identifiziert: Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität, Erreichbarkeit und Vernetzungsqualität sowie Umwelt und Risikoprävention.

Das Alpenraumprogramm ist eine Initiative der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten, an dem sich Regionen, lokale Behörden und andere alpine Akteure sowohl mit Projektideen als auch Kofinanzierungen beteiligen. Als Beitrag zu Debatten über alpenrelevante Themen erstellte das Alpenraumprogramm verschiedene Studien, wie z.B. die Alpine Space Prospective Study (2005), und organisierte Workshops. Auf der Grundlage dieser verschiedenen Anregungen versucht das Programm die Verknüpfung zwischen der europäischen und den regionalen und lokalen Ebenen zu stärken. Dies ist in jeder Hinsicht eine komplexe und anspruchsvolle Herausforderung. Als Initiative, die zwischen etablierten Ebenen der Politikdebatten und Entscheidungsträgern steht, erscheint es schwierig, eine eindeutige Identität für das Programm festzulegen. Das Nichtvorhandensein einer „Vision für den Alpenraum“ oder eine Programm-Mission, die lediglich die Implementierung der strategischen Prioritäten für den Alpenraum auf europäischer und nationalen Ebenen zum Inhalt hat, wird in diesem Zusammenhang als Schwäche angesehen (Bausch et al., 2005).

Als Antwort auf drei Fragen, die vom Programmausschuss aufgeworfen worden waren, leitete das laufende Alpenraumprogramm 2009 einen Prozess der Strategieüberarbeitung ein. Diese drei Fragen lauteten:

- Welche Auswirkungen hat das Programm?
- Wie werden Projekte generiert und evaluiert?
- Wie kann die Programmkommunikation verbessert werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde unter anderem 2009-2010 die Wirkungsanalyse „Impact Assessment Study of the Alpine Space Programme“ (Schneidewind et al., 2010) erstellt. Diese Studie und die anschließenden Diskussionen zeigten, dass das Alpenraumprogramm als ein von Fördermitteln getragenes Programm einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklung von Projekten hat. Das heißt, dass die Wahl von Projekten davon abhängt, was ein „Markt“ von Projektinitiatoren

und -partnern anzubieten hat und dass die Auswahl weniger mit den strategischen Betrachtungen auf Programmebene zu tun hat. Das Alpenraumprogramm bietet jedoch gute Gelegenheiten für die Bildung von Netzwerken und den Austausch von Erfahrungen. Als die drei Hauptvorteile des Programms werden Wissensaustausch, die Stärkung von Netzwerken und die Entwicklung neuer Kontakte hervorgehoben. Im gegenwärtigen Stadium basiert die Evaluierung von Projekten vorwiegend auf dem Output bezüglich der Ergebnisse, langfristig gesehen wird der Erfolg des Programms jedoch von den Auswirkungen der Programmmaßnahmen abhängen. Allgemein betrachtet hat das Programm bisher noch keine Langzeitauswirkungen bewirkt. Kernfrage ist das fehlende Glied zwischen Programmzielen und Projektzielen. Eine der Herausforderungen an das Alpenraumprogramm ist es daher, die „Kluft zwischen Projektebene und Programmebene zu reduzieren“ (Schneidewind et al., 2010) und die strategisch ausgerichtete Programmstruktur festzulegen. Der Strategieentwicklungsprozess, dessen Teil der vorliegende Bericht ist, kann als Beitrag zu diesem Prozess gesehen werden.

Die Stärkung der strategischen Perspektiven erscheint umso mehr von Bedeutung, als das Grünbuch der Europäischen Kommission zum territorialen Zusammenhalt nahelegt, dass die „transnationale Kooperation bei der Verfolgung eines verbesserten territorialen Zusammenhalts eine Schlüsselrolle spielen sollte“ (Europäische Kommission, 2008). Dies würde jedoch voraussetzen, dass die spezifischen Implikationen territorialen Zusammenhalts als politisches Ziel für den Alpenraum betrachtet würden. Generell würde die Entwicklung von Visionen für den Alpenraum, oder zumindest einer Reihe von Zielen, die von einer großen Anzahl alpiner Stakeholder geteilt werden, die Strategieentwicklung vereinfachen. Die zuvor erwähnte, vom Interreg IIIB Alpenraumprogramm in Auftrag gegebene Prospektivstudie (Bausch et al., 2005) erkannte die Notwendigkeit eines Leitbildprozesses, in den alle relevanten Stakeholder einbezogen werden. Die Autoren betonten, dass eine Vision nicht expertenbasiert sein darf, sondern dass unter den „eigentlichen institutionellen und sozioökonomischen Entscheidungsträgern“ ein Konsens geschaffen werden muss. Dies ist bisher noch nicht geschehen und erscheint auch für die nähere Zukunft eher unrealistisch. Der Strategieüberarbeitungsprozess begnügte sich daher damit, die Kohärenz zwischen strategischen Zielen auf Programmebene und den Aktivitäten einzelner Projekte zu verbessern, ohne zu versuchen, eine übergreifende Vision als Rahmen für diese Ziele zu schaffen.

Der Strategieüberarbeitungsprozess führte darüber hinaus zu dem Schluss, dass die Programmqualität verbessert werden müsse. Eine erste Maßnahme diesbezüglich war die Umstellung von einer Output-Ausrichtung (d.h. sich darauf zu konzentrieren, was die Akteure durchgeführt haben) auf ein Impact-Ausrichtung (d.h. sich auf die Auswirkungen, den „Impact“, zu konzentrieren, die das Projekt über seine organisatorischen Grenzen hinweg hat). Eine Impact-Ausrichtung ist sehr viel schwerer durchzuführen und würde einen anderen Ansatz für die Projektgenerierung und Projektpräsentation aber auch für die Evaluierung erfordern. In Anbetracht der Tatsache, dass der Erfolg des Programms langfristig gesehen von den Auswirkungen der Projektaktivitäten abhängig sein wird, scheint eine neue Vorgehensweise bei der Prüfung von Projekten erforderlich. Diese Erkenntnisse stehen in Kontrast zum vorherrschenden europäischen Diskurs über die Erfordernis einer stärker ergebnisorientierten Kohäsionspolitik, insofern, als Langzeitauswirkungen nicht unbedingt messbar sind und mit Sicherheit nicht innerhalb des Zeitrahmens eines Programmplanungszeitraums. Trotz allem können sorgfältig ausgewählte Ergebnis- und Output-Indikatoren Hinweise darüber geben, in welchem Ausmaß einzelne Projekte vermutlich eine langfristige Auswirkung haben werden (siehe Abschnitt 1.3).

Um die Kluft zwischen Programm- und Projektebene zu verringern, versuchte der Strategieüberarbeitungsprozess die Überlegungen darüber zu systematisieren, wie einzelne Projekte dazu beitragen, strategische Ziele auf Programmebene zu erreichen. Hauptergebnis dieser Bemühungen war der sogenannte „Politik-Kreislauf“ (siehe Abbildung 2 S. 36), der ein besseres Verständnis der zu erwartenden möglichen Auswirkungen einzelner transnationaler Projekte erlaubt. Er gründet auf einer Typisierung der vom Alpenraumprogramm kofinanzierten Projekte, nach deren Zielen und der Art ihrer Maßnahmen und somit nach deren Position im Politik-Kreislauf. Dabei konnten drei verschiedene Projekttypen identifiziert werden:

- Typ 1: Projekte mit Fokus auf strategischer Politikentwicklung
- Typ 2: Projekte mit Fokus auf pilothafter Politik-Umsetzung
- Typ 3: Projekte mit Fokus auf Politik-Umsetzung

Der Kreislauf dieser drei Projekttypen zeigt, wie ein Typ zur Entwicklung von Projekten des nächsten Typs beitragen kann. Projekte können während ihrer Laufzeit auch von einem Typ in den anderen übergehen. Dass diese drei Phasen des Politik-Kreislaufs innerhalb eines Dreijahresprojekts durchlaufen werden ist jedoch unrealistisch. Je nach Projekttyp und dessen Position im Politik-Kreislauf können verschiedene Aufgaben und Aktivitäten durchgeführt werden. Die zur Evaluierung der Ergebnisse der einzelnen Projekte heranzuziehenden Kriterien müssen an die unterschiedlichen Projekttypen angepasst werden. Indem zwischen den unterschiedlichen Projekttypen ein Gleichgewicht geschaffen und die Interaktionen zwischen den zu den einzelnen Typen gehörenden Projekten aktiv vorangetrieben werden, können die strategischen Ziele des Alpenraumprogramms besser erreicht werden. Der Schwerpunkt des Programmmanagements wird von Reaktion auf Ergebnisse und Auswirkungen verlagert.

Die Wirkungsanalyse „Alpine Space Programme Impact Assessment“ (Schneidewind et al., 2010), in der Projekte entsprechend dieser Typologien eingeordnet werden, zeigt, dass die Auswirkungen innerhalb einer Gruppe dazu tendieren, dem gleichen Muster zu folgen: Die Auswirkungen eines „Typ 1“ Projekts (strategische Politikentwicklung) sind eher breit angelegt und wenig greifbar. Projekte des zweiten Typs (pilothafte Politikumsetzung) werden oft von einer Strategie getragen. Sie konzentrieren sich darauf, neue Instrumente oder Methoden zu entwickeln (z.B. problemspezifische Modelle oder Szenarien) und diese zu testen. Diese Projekte haben weitestgehend keine materiellen Auswirkungen, d.h. sie beschränken sich auf die Bewusstseinsbildung zu aktuellen Themen und den Austausch von Fachwissen über die Grenzen der Alpen hinaus. Je nach Schwerpunkt der Strategie und Themenfeld ließ sich in verschiedenen Regionen dennoch eine begrenzt spürbare Auswirkung beobachten. Wie zu erwarten hat der dritte Projekttyp, der sich auf die Politik-Umsetzung mittels vollständig entwickelter Instrumente konzentriert, die konkretesten Auswirkungen. Politik-Umsetzung beispielsweise führt zur Entwicklung von Rechts- oder Planungsinstrumenten wie Verordnungen oder Gesetze transnationalen Charakters.



Quelle: Schneidewind et al. (2010)

Abbildung 2. Der Politik-Kreislauf

Die Herausforderung liegt darin, die nur begrenzt konkreten Auswirkungen sichtbar zu machen und sicherzustellen, dass die Stakeholder den potenziellen Mehrwert dieser Auswirkungen für die voraussichtliche langfristige Entwicklung des Alpenraums erkennen. Die Sicherstellung der europäischen und regionalen Wahrnehmbarkeit war daher eine der Prioritäten des Strategieüberarbeitungsprozesses. Es ist wichtig zu zeigen, dass das Alpenraumprogramm nicht nur eine Finanzierungsquelle ist, sondern auch eine Reihe von Zielen vorantreibt. Eine der Schwierigkeiten dabei, dem Alpenraumprogramm diese Form der Identität zu verleihen, liegt darin, dass es zwischen der europäischen und den nationalen und regionalen Ebenen angesiedelt ist. Der Strategieüberarbeitungsprozess führte zu dem Schluss, dass unter den alpinen Stakeholdern ein besseres Verständnis für die Positionierung des Programms auf den Governance-Ebenen europäischer regionaler und territorialer Politik geschaffen werden muss.

Das Programm unternahm Maßnahmen, um sein Profil als Forum für Diskussionen und Austausch zu schärfen. Durch themenbezogene Workshops, die sich über einen Zeitraum von Mai 2010 bis September 2011 zu spezifischen Programmpunkten wie Klimawandel, demografischer Wandel und Innovation erstreckten, verbesserte das Programm seine Wahrnehmbarkeit und regte die Schaffung transnationaler und interdisziplinärer Netzwerke an. Die Workshops, die sowohl ein externes Publikum als auch Projektpartner involvierten, stellen ein wichtiges Ergebnis für das Alpenraumprogramm im laufenden Programmplanungszeitraum dar. Dennoch muss zugegeben werden, dass nur ein geringer Teil der Alpenbewohner Kenntnis vom Alpenraumprogramm hat und dass die in die Aktivitäten des Alpenraumprogramms einbezogenen wirtschaftlichen Akteure, Institutionen und Organisationen kein repräsentativer Auszug lokaler und regionaler Alpenbewohner und –akteure in ihrer Gesamtheit darstellen. Auch wenn sich das Programm nicht das Ziel gesetzt hat, allumfassend zu sein, so können dennoch Überlegungen zur Identifizierung von alpenrelevanten Akteuren angestellt werden, mit denen weitergehende Interaktionen entwickelt werden sollten.

Schlussfolgerungen

Die Prüfung der Ergebnisse und Strategien des Alpenraumprogramms zeigt, dass dessen Auswirkungen zumeist nicht materiell sind. Es muss zwar betont werden, dass diese wenig greifbaren Auswirkungen für die langfristigen Entwicklungsperspektiven des Alpenraums von Bedeutung sein können, dennoch muss es Hauptpriorität sein, das Programm in der Hinsicht zu stärken, dass es in der Lage ist, konkrete Auswirkungen zu schaffen. Aus diesem Grund sollte die Überwindung der festgestellten Kluft zwischen Programm- und Projektebene Teil der Strategie des nächsten Programmplanungszeitraums sein. Dies ist der kritische Schritt, der es dem Programm ermöglichen würde, eine eindeutige Identität zu entwickeln und effektiv spezifische Ziele und Ergebnisse zu erreichen.

Dieses übergeordnete Ziel wirkt sich sowohl auf die Programmgestaltung insgesamt als auch auf dessen Umsetzung aus:

- Hinsichtlich der Programmgestaltung können nur strategische Ziele, die explizit mit alpinen Gegebenheiten, Tendenzen, Chancen und Herausforderungen verknüpft sind, zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll mit einzelnen Projekten verbunden werden. Es kann beurteilt werden, ob ein Projektantrag eine „stringente logische Analyse“ und „klar ausgearbeitete logische Verknüpfungen“ zu solchen strategischen alpenspezifischen Zielen vorweist. Solange die strategischen Ziele jedoch nur ein Abklatsch allgemeiner europäischer oder globaler Ziele sind, bleibt dies ein Wunschtraum;
- In Bezug auf die Umsetzung von Projekten sind proaktivere Ansätze zur Generierung von Projektideen gefragt. Es besteht von vornherein kein Grund zur Annahme, dass strategische Prioritäten des Alpenraumprogramms von lokalen und regionalen Stakeholdern und anderen alpenrelevanten Akteuren weiterverfolgt würden. Gezielte Bemühungen zur Bewusstseinsbildung sind erforderlich, um die Formulierung von Vorschlägen anzuregen, die zum Erreichen der strategischen Programmziele beitragen. Dies setzt voraus, dass die Ziele ausreichend eingegrenzt und genau definiert sind und dass, wenn diese Ziele zur Umsetzung kommen, die entsprechenden Akteure erfasst werden. Diese Bestandsaufnahme wäre der erste Schritt eines proaktiven Projektgenerierungs-Prozesses.
- Evaluierungs- und Projektauswahlverfahren können auch überarbeitet werden, um die Projekte besser zur Programmstrategie hinzulenken.

Darüber hinaus sollte das Programm ganz allgemein den Schwerpunkt auf die Kommunikation mit alpinen Akteuren und Begünstigten legen. Die im Rahmen des Programms organisierten Workshops und anderen Diskussionsveranstaltungen gaben die Gelegenheit, Erfahrungen und Ergebnisse laufender oder vergangener Projekte zu relevanten Themen vorzustellen und zu diskutieren und die Herausforderungen aufzuzeigen, denen sich zukünftige Projekte zu stellen haben. Den potenziellen Partnern und den eingeladenen politischen Stakeholdern wurde die Möglichkeit gegeben, Ideen über gemeinsame Erwartungen auszutauschen und strategische Projekte ins Leben zu rufen. Auf diese Erfahrung kann im kommenden Programm aufgebaut werden.

2. Europäische Perspektiven: Kohäsionspolitik und makroregionale Strategien

Der europapolitische Kontext, in dem transnationale alpine Kooperation entwickelt werden kann, ist facettenreich und vielschichtig. Einerseits gibt es die im Rahmen der Kohäsionspolitik umgesetzten finanziellen Instrumente, mit ihrem Paket an Planungswerkzeugen und Verwaltungsverfahren. Das Alpenraumprogramm, das im Rahmen des Ziels der territorialen Zusammenarbeit finanziert wird, ist eines dieser Werkzeuge. Andererseits genoss der Begriff der Territorialen Kohäsion seit seiner Einführung im Lissabon-Vertrag als Kernziel der Europäischen Union bei den europäischen Politikdebatten eine gewisse Bedeutung. Diese Diskussionen, deren Ursprung sich bis auf die Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) in den 1990er Jahren zurückverfolgen lässt, bleiben auf einer verhältnismäßig abstrakten Ebene. Obwohl sie ein wichtiger Impulsgeber für einzelne territoriale Politikinitiativen sind und zur schrittweisen Bildung gemeinsamer europäischer Perspektiven beitragen, hatten sie auf die Kohäsionspolitik als solche keine direkten Auswirkungen.

Zweck dieses Kapitels ist die Identifizierung der Aspekte des gegenwärtigen politischen Rahmens, mit denen sich der Strategieentwicklungsprozess auseinandersetzen hat. Der Schwerpunkt liegt auf den vorherrschenden Diskussionen über eine harmonische Raumentwicklung und deren Auswirkungen auf die alpinen Gebiete.

Der europapolitische Kontext für die Strategieentwicklung im Alpenraum besteht aus einer Reihe von Elementen, die verschiedenen institutionellen Rahmen angehören und auf verschiedenen Programmebenen angeordnet sind. Es ist nicht möglich, die Komplexität der Rahmen und Ebenen umfassend wiederzugeben, es können jedoch mehrere, für den Alpenraum relevante Schlüsselaspekte hervorgehoben werden:

- **Kohäsionspolitik:** Am 6. Oktober 2011 nahm die Europäische Kommission Legislativvorschläge zur Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014-2020 an. Während des Jahres 2012 wurden diese Vorschläge vom Rat und vom Europäischen Parlament mit dem Ziel einer endgültigen Verabschiedung im Jahr 2013 diskutiert. Die Vorschläge haben eine Reihe von Veränderungen von Verwaltungsverfahren und Finanzinstrumenten zum Inhalt, deren Untersuchung über den Zweck vorliegender Studie hinausgeht. Das zugrunde liegende territoriale Konzept, z.B. im Hinblick auf Integration durch Raumplanung, ist jedoch von Bedeutung.
- **Initiativen der Europäischen Kommission zur Förderung territorialer Kohäsion:** Seit der Verabschiedung des Lissabon-Vertrags wird territoriale Kohäsion als gemeinsame Verantwortung der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten identifiziert. Dies hat jedoch zu keiner wesentlichen Überarbeitung der von der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Territorialpolitik angewandten Methoden geführt. Bezeichnenderweise folgte auf das von der Europäischen Kommission 2008 veröffentlichte Grünbuch zur

territorialen Kohäsion und den Anstoß zu Gesprächen über die Bedeutung und Implikationen territorialer Kohäsion als politisches Ziel kein Weißbuch, das die Position der Europäischen Kommission in dieser Angelegenheit eindeutig festlegt. Die Europäische Kommission sieht sich selbst vorwiegend als Vermittlerin zwischen europäischen Stakeholdern wenn es um territoriale Kohäsion geht. Sicherzustellen, dass die spezifischen Herausforderungen und Chancen des Alpenraums Thema dieser Gespräche sind ist ein wichtiges langfristiges Ziel.

- **Initiativen der Mitgliedstaaten zur Förderung territorialer Kohäsion.** Die Annahme der territorialen Agenda durch die Mitgliedstaaten während des informellen Treffens der Minister für Raumordnung und Kohäsionspolitik in Leipzig im Mai 2007 und deren Überarbeitung im Jahr 2011 sind ein Meilenstein bei der Einbindung der EU-Mitgliedstaaten in die Debatten zur territorialen Kohäsion. Das 2007 verabschiedete Maßnahmenprogramm nennt für die Umsetzung der territorialen Agenda fünf Leitsätze: Solidarität zwischen Regionen und Gebieten; Mehrebenen-Governance; Integration von Politikstrategien; Kooperation im Hinblick auf territoriale Belange; Subsidiarität. Diese Prinzipien sind für die Gestaltung der Strategien für den Alpenraum von höchster Bedeutung.
- **Strategie Europa 2020:** Europa 2020 ist die Strategie für Wachstum der Europäischen Union und gründet auf den drei Prinzipien „intelligentes, nachhaltiges und integratives“ Wachstum. Zur Überwachung der Fortschritte, die bei der Erreichung dieser Ziele gemacht werden, die auch zu nationalen Zielen umgesetzt wurden, wurden Kernziele auf europäischer Ebene festgelegt. Die Einbindung der regionalen Ebene und transnationaler Gebiete, wie die des Alpenraums, in die Erreichung der Europa 2020-Ziele wurde jedoch nicht eindeutig festgelegt. Es wurde ausführlich darüber diskutiert, wie wichtig es sei, die Zielsetzungen der Strategie Europa 2020 im Rahmen einer europäischen Perspektive zu verfolgen. So sprach sich der Ausschuss der Regionen, um ein Beispiel zu nennen, für „Territorialpakte“ aus, die es ermöglichen würden, die sozioökonomische Situation und das Maß an Autonomie der einzelnen Regionen bei der Entwicklung von Strategien zur Umsetzung der nationalen Reformprogramme der Strategie Europa 2020 zu berücksichtigen. Die Grundsätze der Strategie Europa 2020 dienen vielmehr als Rahmen für Legislativvorschläge zur Kohäsionspolitik und für die Evaluierung zukünftiger Programmschriften.

Vorschläge zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit

Die Legislativvorschläge zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) verlangen eine stärkere thematische Konzentration innerhalb der einzelnen Programme (Europäische Kommission, 2011b, Art. 5, S. 18). Dies bedeutet, dass man sich auf maximal vier Prioritäten einigen sollte, die aus einer Liste mit 11 thematischen Zielen gewählt werden müssten, die von den Bestimmungen der Europäischen Kommission vorgegeben (siehe Kasten 1) und auf Grundlage der Strategie Europa 2020 entworfen wurden. Innerhalb dieser 11 thematischen Ziele liegt der Schwerpunkt auf wirtschaftlicher

Produktion und Unternehmertum (3 Ziele), Ökologie und Umweltschutz (3 Ziele), Verkehr (1 Ziel), Bildung, Beschäftigung und soziale Eingliederung (3 Ziele) sowie Politikgestaltung (1 Ziel).

Für jedes dieser Ziele empfehlen die Vorschläge für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen eine Reihe von Leitaktionen für die einzelnen Fonds, zählen mehrere allgemeine Umsetzungsprinzipien auf und beschreiben, wie Komplementarität und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren und Instrumenten erzielt werden könnten (Europäische Kommission 2011a). Vor allem versucht die Europäische Kommission sicherzustellen, dass das Konzept für öffentliche Interventionen auf Programmebene fest in übergreifende Politikziele eingebettet ist und dass diese nicht an Stelle nationaler oder regionaler Fördermittel treten (der sogenannte Grundsatz der „Zusätzlichkeit“). Der Detaillierungsgrad dieser Spezifikationen beinhaltet, dass die einzelnen Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit ihren strategischen Schwerpunkt aus einem begrenzten Paket festgelegter Optionen wählen müssen.

Kasten 1 Liste der von den Bestimmungen der Europäischen Kommission zur Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 vorgegebenen thematischen Ziele (Quelle: Europäische Kommission, 2011b)

- (1) Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;
- (2) Verbesserung der Zugänglichkeit sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien;
- (3) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, des Agrarsektors (beim ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (beim EMFF);
- (4) Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;
- (5) Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements;
- (6) Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz;
- (7) Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen;
- (8) Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
- (9) Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut;
- (10) Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen;
- (11) Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung.

Der Gemeinsame Strategische Rahmen legt weiterhin nahe, auf welche Prioritäten ein ETZ-Programm für Gebiete wie den Alpenraum setzen sollte, das „*bedeutende gemeinsame geografischen Merkmale*“, wie eine Gebirgskette, aufweist. Es wird sogar festgelegt, dass derartige Programme „*die gemeinsame Verwaltung und Förderung ihrer natürlichen Ressourcen vorantreiben, die biologische Vielfalt und die Leistungen des Ökosystems schützen, eine Strategie zur integrierten grenzübergreifenden Bewältigung naturbedingter Gefahren entwickeln, die Verschmutzung dieser Gebiete thematisieren und gemeinsame Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu*

Risikoprävention und -management durchführen sollten, vor allem im Hinblick auf Hochwasser- und Küstenschutz“ (Europäische Kommission, 2012d, Teil II (Anhang 2), S. 41). Sollten diese Empfehlungen wörtlich umgesetzt werden hieße dies, dass die thematischen Ziele (5) und (6) für das Alpenraumprogramm zwingend wären. Die Kehrseite der Konzentration der EFRE-Mittel und der Koordinierung mit anderen Fonds (z.B. ESF und ELER) im Gemeinsamen Strategischen Rahmen liegt somit darin, dass der Handlungsspielraum eher begrenzt ist, wenn eine strategische Perspektive einzig auf die Merkmale des Alpenraums gegründet wird.

Monitoring und Evaluierung

Die Legislativvorschläge zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit beinhalten eine Liste gemeinsamer Indikatoren zur Überwachung und Evaluierung von Programmen, für die kumulative Zielvorgaben für 2022 vorgegeben werden sollen (Europäische Kommission, 2011c). Diese Liste enthält eine große Anzahl von Indikatoren, die in 11 Felder untergliedert sind und die Auswirkungen und Folgen öffentlicher Maßnahmen zum Schwerpunkt haben, wie z.B. in Bezug auf die Anzahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten, zusätzliche Abfallrecyclingkapazitäten oder die Anzahl der Haushalte, die von verbesserten Wohnverhältnissen profitieren. Im Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments über die vorgeschlagene Verordnung vom 24. Mai 2012 wird diese Liste kritisiert, da sie „nicht die Spezifität der Kooperationsziele wiedergibt“. Es wird argumentiert, dass diese „Belange mit grenzüberschreitendem oder transnationalem Charakter und nicht mit allgemeinem, für nationale Programme geeignetem Charakter zum Schwerpunkt haben sollten“ (Europäisches Parlament, Ausschuss für regionale Entwicklung, 2012).

Diese Debatten zeigen die Schwierigkeit, eine „evidenzbasiertere“ und ergebnisorientiertere Kohäsionspolitik zu schaffen. Der Fünfte Kohäsionsbericht sprach sich bereits für „klare und messbare Ziele und Ergebnisindikatoren“ aus, die „eindeutig auslegbar, statistisch validiert und auf die politischen Maßnahmen abgestimmt und direkt mit diesen verknüpft sind sowie unverzüglich erhoben und veröffentlicht werden“. Die Messbarkeit von Ergebnissen erfordert jedoch vorab eine eingehende Einigung auf Ziele, die schwer mit einer dynamischen Herangehensweise an die Programmabwicklung vereinbar sein können und die unternommenen Aktivitäten hängen weitgehend von den eingereichten Projektideen ab. Die Verfolgung eines Ansatzes, der auf genau quantifizierten Zielen gründet, bedeutet daher eine maßgebliche Änderung in der Vorgehensweise des Alpenraumprogramms. Zudem erfordert dies eine proaktive Projektgenerierung und eine detailliertere Weiterverfolgung von einzelnen Projektergebnissen.

Wie von Barca und McCann (2011) in deren Anmerkung zur Methodik betont wird, die der Hochrangigen Gruppe zur künftigen Kohäsionspolitik vorgelegt wurde, müssen die Indikatoren auf der Grundlage von auf regionaler oder nationaler Ebene vereinbarten Grundsätzen über die zu erfassenden Ziele gewählt werden („welches Ergebnis für welche Menschen?“) und darauf, wie man am besten die Fortschritte nachvollziehen kann, die zu deren Erreichung gemacht werden. Nach Meinung dieser Autoren muss eine jährliche Berichterstattung über Änderungen dieser Indikatoren und die Evaluierung der Auswirkungen als Verpflichtung eingegangen werden.

In Anbetracht des Ausmaßes dieser Herausforderungen und Einschränkungen scheint es, dass, während eine Verlagerung von einem „prozessorientierten“ zu einem „ergebnisorientierten“ Ansatz

Europäischer Territorialer Zusammenarbeit auf quantitative evidenzbasierte Politiken gestützt sein kann, diese keinesfalls durch die Erstellung von Output- und Outcome-Indikatoren gewährleistet wird. Eine derartige Verlagerung bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung auf allen Ebenen der Politikgestaltung und -umsetzung, z.B. indem Überlegungen darüber angestellt werden, wie ein Alpenraumprogramm und eine alpine makroregionale Strategie einander ergänzen könnten.

Wachsendes Verständnis für eine makroregionale Strategie

Ein Ziel des vorliegenden Berichts ist es, einen Beitrag zu den Debatten über eine mögliche makroregionale Strategie für die Alpen zu leisten und herauszufinden, ob es Themen und Unterstützung durch die Stakeholder gibt, die nach einer umfassenderen europäischen Perspektive im Rahmen einer makroregionalen Strategie verlangen. Dies setzt jedoch ein Verständnis darüber voraus, was eine makroregionale Strategie zur Folge hat und wie diese gegenwärtig von den alpinen Stakeholdern verstanden wird.

Europäische Leitprinzipien: Nachgewiesener Mehrwert und Subsidiarität als Schlüsselemente makroregionaler Strategien

In dem von Kommissar Samecki 2009 vorgelegten Diskussionspapier wird eine Reihe von Leitprinzipien aufgezeigt, was eine makroregionale Strategie auf europäischer Ebene bedeuten würde. An erster Stelle wird betont, dass eine derartige Strategie nur dann Unterstützung finden würde, wenn „ganz spezifische und sichtbare Chancen oder Problemlagen identifiziert werden können, welche die Lösungskompetenz einer einzelnen Region oder eines einzelnen Staates übersteigen“ (Samecki, 2009). Darüber hinaus stellte Kommissar Samecki zwei Tests zur Identifizierung von Maßnahmen und Projekten vor, die in makroregionale Strategien einbezogen werden sollten. Der erste Test betrifft Marktversagen und Verwaltungsstrukturen. Die Strategie sollte sich nur dann mit einem Belang befassen, wenn dieser von bestehenden Marktmechanismen und Institutionen nicht zufriedenstellend bewältigt werden kann. Der zweite Test betrifft die „Unentbehrlichkeit“. In diesem Sinne sollten Maßnahmen nur dann in eine makroregionale Strategie aufgenommen werden, wenn sie, sollten sie nicht Teil der Strategie sein, ihren Sinn verlieren würden.

Die Erfahrung im Ostseeraum: Von einem spezifisch meerespolitischen Thema zu einer umfassenderen Strategie

Ursprünglich fokussierte sich der Ostseeraum auf das Umweltproblem der Eutrophierung. Der einzige Zweck, der vom Rat der Europäischen Union genannt wurde, als er die Europäische Kommission 2007 ersuchte, eine Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum vorzuschlagen (Rat der Europäischen Union, 2007), war es dringende Umweltprobleme in Angriff zu nehmen, auch wenn die Strategie für die Verfolgung anderer Ziele offen war. Die Mitteilung der Kommission vom Juni 2009, in der die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum vorgestellt wird, bestätigt, dass die Umweltprobleme und zwar insbesondere die „Auswirkung eines übermäßigen Eintrags von Nährstoffen [...] der zu Eutrophierung und Algenblüten führt“ die Hauptpriorität unter den vier identifizierten Kernherausforderungen ist. Es lässt sich jedoch feststellen, dass dieser thematische Schwerpunkt im Anschluss abgeschwächt wird (Europäische Kommission, 2009). In der

Folgemitteilung vom 23. März 2012 erwägt die Kommission, dass die „Strategie schwerpunktorientierter sein und eine klarere Ausrichtung haben müsse (Europäische Kommission, 2012). Zu diesem Zweck werden drei übergreifende Ziele vorgeschlagen: „Rettung der Ostsee“, „Vernetzung der Region“ und „zunehmender Wohlstand“. Unter diesen Zielen wird jedoch keine ausdrückliche Rangordnung festgelegt. Stattdessen dringt die makroregionale Strategie auf eine Verknüpfung zwischen diesen Zielen und den Zielsetzungen von Europa 2020 (Europäische Kommission, 2012). Dieser Ansatz würde zwar die Verknüpfung mit den übergreifenden politischen Zielen der Europäischen Union stärken, jedoch auch dazu führen, dass spezifische und konkrete Herausforderungen und Chancen der Ostseeregion in geringerem Maße auf das Verständnis und die Umsetzung der Strategie Einfluss nehmen würden.

Die Erfahrung im Donaauraum: Kein spezifischer Schwerpunkt, sondern eine umfassende strategische Ausrichtung

Der Donaauraum hat anfänglich keinen eindeutigen thematischen Schwerpunkt. Die Aufforderung des Europäischen Rats 2009 eine Strategie für den Donaauraum vorzuschlagen enthält keine Angaben zum Zweck einer solchen Strategie (Rat der Europäischen Union, 2009). Die von der Europäischen Kommission ein Jahr später veröffentlichte Mitteilung zur Strategie beinhaltet vier Säulen: „Anbindung“, „Umweltschutz“, „Aufbau von Wohlstand“ und „Stärkung [durch Verbesserung der institutionellen Kapazität und Zusammenarbeit]“ (Europäische Kommission, 2010). Bei der Annahme der Strategie im April 2011 hob der Rat hervor, „dass die EU-Strategie für den Donaauraum über einen strategischen Rahmen verfügt, der sich an der Strategie Europa 2020 und der Strategie der EU für nachhaltige Entwicklung ausrichtet“ jedoch auf keine spezifischen und konkreten Herausforderungen oder Chancen für den Donaauraum verweist (Rat der Europäischen Union, 2011). Die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union beobachten daher eine Schwerpunktverlagerung auf umfassendere makroregionale Strategien, die auf der Überzeugung der involvierten Regionen und Mitgliedsstaaten beruht, dass die transnationale Kooperation sie besser dafür rüsten würde, den wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen gegenüberzutreten.

Die Adriatisch-Ionische Initiative: Makroregionen als Instrument für integrierte Meerespolitik und Rahmen für Nachbarschaftspolitik

Am 14. Dezember 2012 forderte der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission dazu auf, bis Ende 2014 einen Vorschlag für eine neue makroregionale Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer auszuarbeiten. Offiziell existiert diese Strategie daher noch nicht. Ungeachtet dessen führt die italienische Regierung, als eine der Hauptbefürworterinnen der Strategie, maritime Zusammenarbeit, Infrastrukturprojekte und Initiativen im Energiebereich als die Themen an, die in diesem Rahmen in Angriff genommen werden sollten. Darüber hinaus wird makroregionale Kooperation ausdrücklich als ein Mittel zur Anregung eines Prozesses beschrieben, der letztendlich

zur Einbindung des Westlichen Balkans in die Europäische Union⁴ führen soll. In Papieren, die von der Europäischen Kommission vor der Entschließung des Rats ausgearbeitet wurden, wird die makroregionale Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer vorwiegend als ein Instrument zur Erweiterung und Vertiefung der integrierten Meerpolitik in diesem Meeresbecken betrachtet, das auf vier Säulen gestützt ist: „Optimale Nutzung des Potenzials der blauen Wirtschaft“, „Gesündere Meeresumwelt“, „Mehr Sicherheit im Seeverkehrsraum“ und „Nachhaltige und verantwortungsvolle Fischerei“ (Europäische Kommission, 2012e). Insofern ist innerhalb des meerespolitischen Rahmens ein breiter thematischer Schwerpunkt vorherrschend.

Eine verwässerte anfängliche Logik, aber ein sich entwickelndes Konzept für eine „funktionale Makroregion“

Solche Trends lassen durchblicken, dass die anfängliche Logik makroregionaler Strategien verwässert ist. Statt „einen abgegrenzten Teil der EU herauszugreifen“ und diesem vor einem weiter gefassten Hintergrund, der ebenfalls politischer Maßnahmen bedarf, eine Sonderbehandlung zukommen zu lassen (Bengtson, 2009), versuchen Makroregionen die Aussichten zu verbessern, die paneuropäischen Ziele der Strategie Europa 2020 umzusetzen und Instrumente europäischer Integration zu werden. Daher ist es umso wichtiger zu rechtfertigen, warum Strategien und Maßnahmen auf makroregionaler, transnationaler Ebene erforderlich sind. Wenn nämlich Makroregionen auf der Grundlage einer „ganz spezifischen und sichtbaren Chance oder eines Problems“ geschaffen werden, werden sie notwendigerweise entsprechend der transnationalen, funktionalen Geografie dieser Chance oder dieses Problems abgegrenzt. Demgegenüber müssen Makroregionen, die eine an die Ziele von Europa 2020 angelehnte, umfassende, ganzheitliche Strategie verfolgen, den Mehrwert transnationaler Strategien und Maßnahmen nachweisen. In anderen Worten müssen sie darlegen, was die in Angriff zu nehmenden Herausforderungen „für die nationale Ebene zu weitgefasst und für die EU-27 zu spezifisch“ macht (Europäische Kommission, 2012a).

Der Begriff einer „funktionalen Makroregion“ wird nichtsdestotrotz sowohl für Makroregionen herangezogen, die auf einer spezifischen Chance oder einem spezifischen Problem beruhen als auch für Makroregionen mit einer umfassenderen strategischen Ausrichtung. Wie von Stocchiero (2010) hervorgehoben wird, „kann ein funktionaler Ansatz variable Geometrien [d.h. andere Grenzen] bei der Festlegung makroregionaler Maßstäbe hervorrufen“. Makroregionen neigen daher zu verwischten Grenzen, da die Maßnahmen an die räumliche Ausdehnung der verschiedenen behandelten Problemstellungen angepasst werden. Ein derartiger flexibler Ansatz setzt jedoch für jedes einzelne Themenfeld ein tiefgreifendes Verständnis der Geografien der Stakeholder-Interaktionen und der Abläufe auf territorialer Ebene voraus, wenn der funktionale Ansatz nicht nur ein Wunschtraum bleiben soll.

„Drei Nein“ gegenüber „drei Ja“: Debatten über die europäische Unterstützung makroregionaler Strategien

⁴ http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2012/10/20121011_Macroregione.htm

Das Konzept der „drei Nein“ soll sicherstellen, dass makroregionale Strategien eine Antwort auf Herausforderungen und Chancen bleiben, die transnationale politische Maßnahmen erfordern. Durch die Versicherung, dass es „keine zusätzlichen Mittel, keine neuen Regeln, keine neuen Institutionen“ (Samecki, 2009) geben würde, konnten die Kommission und die Akteure der ersten makroregionalen Strategien die Befürchtungen eines Ungleichgewichts zwischen Gebieten in Europa, die durch eine makroregionale Strategie abgedeckt sind und Gebieten, die dies nicht sind, abbauen. Der Ausschuss der Regionen äußerte die Auffassung, dass gleichzeitig auch „drei Ja“ gelten sollten, darunter „die abgestimmte Nutzung bestehender finanzieller Ressourcen der Union zur Entwicklung und Umsetzung makroregionaler Strategien“ und die Nutzung des Personals von EU-Organen, um eine „Plattform, Netzwerk oder territoriale Cluster von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Mitgliedsstaaten unter Einbeziehung der Stakeholder“ aufzubauen (Ausschuss der Regionen, 2011).

Im Einklang mit dem Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments zur Entwicklung makroregionaler Strategien der EU (Europäisches Parlament, Ausschuss für regionale Entwicklung) wird in den Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie der Europäischen Union für den Donaoraum im April 2011 auch eine „Regel der dreifachen Bejahung eingeführt“: mehr Komplementarität der Finanzierungen, mehr Koordination der institutionellen Instrumente und mehr neue Projekte (Europäischer Rat, 2011). Auch wenn, allgemein betrachtet, die „Regel der dreifachen Verneinung“ streng umgesetzt wird, kann eine makroregionale Strategie von Vorteil sein, wenn es darum geht, Fördermittel aus bestehenden Quellen anzuziehen. In der Mitteilung der Kommission vom Mai 2012 zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum wird das Konzept der „Abstimmung der Finanzierung“ vorangetrieben. Dieser Grundsatz legt nahe, dass die Strategie mit allen „*verfügbaren Finanzierungsquellen, wie dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, dem Europäischen Fischereifonds, der Fazilität „Connecting Europe“, dem Programm LIFE sowie den Programmen in den Bereichen Forschung und Innovation, Bildung, Kultur und Gesundheit*“ eng verzahnt sein sollte (Europäische Kommission, 2012). Darüber hinaus legt Artikel 6 (2) des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Europäische Kommission, 2011c) nahe, dass die „*Entwicklung und Umsetzung von makroregionalen [...] Strategien*“ eines der thematischen Ziele transnationaler Kooperationsprogramme sein sollte. Man sieht somit voraus, dass transnationale Kooperationsprogramme wie das Alpenraumprogramm aktiv zu einer makroregionalen Strategie beitragen könnten.

Es überrascht daher nicht, dass in anderen Teilen Europas Befürchtungen zum Ausdruck kamen, dass es weniger Fördermittel geben würde, sollte die makroregionale Strategie nicht zur Anwendung kommen. Eine der sieben, vom Medgovernance-Projekt beschriebenen Begründungen für eine Makroregion für den Mittelmeerraum ist z.B. die „Sicherstellung der Chancengleichheit zwischen den verschiedenen EU-Gebieten“ (Touret und Wallaert, 2010). Die Autoren sind der Auffassung, dass „zu erwarten ist, dass die Europäische Kommission unter ihrer direkten Zuständigkeit Mittel und Programme zur Unterstützung makroregionaler Projekte im Ostsee- und im Donaoraum mobilisiert“.

Eine derartige Haltung führt sehr wahrscheinlich zur Umsetzung von ganz Europa abdeckenden Makroregionen, unabhängig davon, ob sie das geeignetste Instrument dafür sind, eindeutige territoriale Herausforderungen und Chancen in Angriff zu nehmen. Die Arbeitsgemeinschaft

Europäischer Grenzregionen wies darauf hin, dass die Europäische Kommission bei einer vollständigen Abdeckung des europäischen Raums „die Unterschiede zwischen makroregionalen Strategien und den Programmen der INTERREG B“ ausführlich dazulegen hätte (AEBR, 2011). Es besteht das Risiko, dass die Teilnahme an einer Makroregion schrittweise als Mittel dafür angesehen wird, immer mehr Vorteile aus den europäischen Fördermöglichkeiten zu ziehen. Dazu kommt, dass sehr viele Mitglieder von EU-Institutionen an der Ausarbeitung und Koordination makroregionaler Strategien arbeiten, die sich dafür einsetzen, dass die Aufmerksamkeit dieser Organe auf die Chancen und Herausforderungen in ihren eigenen Teilen Europas gelenkt wird.

Alpenraumregionen und Stakeholder in diesen Regionen müssen daher einerseits überlegen, ob sie das Risiko eingehen wollen, aus einem Prozess ausgeschlossen zu werden, der deren Wahrnehmbarkeit in Brüssel verstärken und den Zugang zu verschiedenen Förderquellen möglicherweise erleichtern würde. Andererseits zeichnet sich ab, dass das „makroregionale Fieber“, das Europa ergriffen hat, wie es beispielsweise vom Präsidenten der Region PACA Michel Vauzelle beobachtet wurde, in eine institutionelle Sackgasse führt, in der die ursprüngliche Daseinsberechtigung und der Zweck dieses experimentellen Instruments verloren gehen. Angesichts der Tatsache, dass makroregionale Strategien für die involvierten Stakeholder beträchtliche Kosten mit sich bringen, wie vom Senior Adviser der GD REGIO David Sweet (Sweet, 2010) hervorgehoben wurde, muss dringend festgestellt werden, ob sich das Ganze lohnt.

Eine Arbeitsdefinition von makroregionalen Strategien

Angesichts des experimentellen Charakters makroregionaler Strategien und des sich entwickelnden Verständnisses von deren Bedeutung und Folgen ist es schwer, eine Arbeitsdefinition von makroregionalen Strategien für alpine Stakeholder zu wählen. Man kann jedoch bestimmte Mindestanforderungen für makroregionale Strategien in Betracht ziehen:

1. Im Hinblick auf die Inhalte

- Identifizierung gemeinsamer Herausforderungen;
- Einverständnis über einen thematischen Schwerpunkt und Prioritäten;
- Festlegung von Zielsetzungen mit messbarem Ergebnis.

2. Im Hinblick auf die „drei Nein“ (keine zusätzlichen Mittel, keine neuen Regeln, keine neuen Institutionen)

- Gemeinsame Förderinstrumente, einschließlich Strukturfonds, koordinierte Nutzung regionaler und nationaler Förderquellen;
- Umfassender Konsens und langfristige Verpflichtung unter den relevanten Stakeholdern von Behörden auf verschiedenen geografischen Ebenen, privaten und öffentlichen Bereichen und unter Nichtregierungsorganisationen ist erforderlich, um das Fehlen eines Rechtsrahmens auszugleichen;
- Schaffung ausreichender organisatorischer Kapazitäten, mit Aufgabenverteilung und Zuteilung der Ressourcen für die Umsetzung, Überwachung und Aktualisierung der Strategie, um das Fehlen spezifischer Institutionen auszugleichen.

Dubois et al. (2009) identifizieren sechs Spannungsfelder für makroregionale Strategien, die Denkanstöße zu den laufenden Debatten über eine alpine makroregionale Strategie bieten:

- Thematische Spannungen: Konkurrenz der Themen aufgrund der unterschiedlichen Agenden der relevanten alpinen Stakeholder;
- Institutionelle Spannungen: Vielzahl der Stakeholder mit unterschiedlichen Interessen;
- Spannungen bei der Koordination: Rolle der Kommission und Interessen der alpinen Stakeholder; Führungsanspruch in einem Mix aus Bottom-up- und Top-down-Ansätzen;
- Spannungen in Bezug auf die Instrumente: Unterschiedliche Instrumente und politische Werkzeuge die sowohl horizontal als auch vertikal koordiniert werden müssen, um Synergien zu schaffen;
- Spannungen im Hinblick auf die Macht (Gesetze, Geld, Kommunikation) und die Frage der Inhaberschaft;
- Spannungen im Hinblick auf die Frage, ob eine MRS die richtige Antwort auf die Herausforderungen transnationaler Kooperation und im Hinblick auf die Kohäsion ist (allgemeine europäische Debatte).

Ein erster Schritt in Richtung einer makroregionalen Strategie könnte die Beurteilung der Relevanz dieser verschiedenen Spannungen in Bezug auf den Alpenraums sein und, falls erforderlich, Vorschläge darüber, wie diese bewältigt werden können. In einem zweiten Schritt könnten Vorschläge gemacht werden, wie ein Prozess organisiert werden müsste, der zu einem Einverständnis unter den relevanten Stakeholdern über die Prioritäten und Ziele führen soll. Dieser breite Dialog und die Bemühungen um eine Konsensbildung würden im Ergebnis zur Formulierung einer makroregionalen Strategie führen, die dem Europäischen Rat unterbreitet werden kann. Es muss jedoch eingesehen werden, dass der aktuell vorhergesehene Zeitrahmen, demzufolge Vorschläge zu makroregionalen Strategien bis Ende 2013 vorliegen müssen, einen derartigen Prozess nicht möglich macht.

Aktuelle Ansätze für eine alpine makroregionale Strategie

Gegenwärtig versuchen zwei Hauptinitiativen einen Beitrag zur Entwicklung einer makroregionalen Strategie (MRS) zu leisten:

- Die Arbeitsgruppe der Alpenkonvention "Makroregionale Strategie für die Alpen"⁵ sieht die MRS als ein Instrument zur „Zusammenarbeit für gemeinsame Ziele“ und für den „Wissensaustausch und gemeinsamen Politik“ (Alpenkonvention, 2012, S. 9). Keines der angeführten gemeinsamen Ziele betrifft jedoch konkrete Chancen und Herausforderungen und es werden keine messbaren Zielsetzungen identifiziert. Der Beitrag erwähnt eine Reihe alpenspezifischer Themen, auf deren Grundlage man versuchen könnte, konkrete Zielsetzungen für eine MRS zu identifizieren. Eines der Ziele

⁵ Die Einsetzung der Arbeitsgruppe "Makroregionale Strategie für die Alpen" wurde 2011 bei der XI. Alpenkonferenz beschlossen. Unsere Kommentare gründen auf deren Beitragsentwurf vom 14. Mai 2012.

ist die Einrichtung marktgestützter Mechanismen auf der Grundlage von Übereinkommen zwischen Alpengebieten und umliegenden Stadtgebieten, über die Ökosystemdienstleistungen bewertet und externe Kosten internalisiert würden. Die Relevanz der Alpen als territorialer Rahmen zur Verfolgung eines solchen Vorhabens wird jedoch nicht erörtert.

- Die Endfassung des Fahrplans der Alpenregionen für eine makroregionale Strategie für den Alpenraum⁶ wurde am 9. Mai 2012 vorgelegt und am 29. Juni 2012 verabschiedet (Arge Alp, 2012). Der Alpenraum wird dabei als Rahmen für vier Konzepte vorgeschlagen: Die Alpen als Gebiet für Verkehrsplanung, als Gebiet für Energieproduktion, als Bindeglied zwischen Nord- und Südeuropa und als „Wasserspeicher“. Die beschriebenen Ziele und Maßnahmen umfassen jedoch die meisten Themenfelder, angefangen vom Schutz der Biodiversität bis hin zur Förderung von Forschung und Innovation sowie von der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien bis hin zur Land- und Forstwirtschaft. Dabei werden die Vorteile interregionaler Zusammenarbeit innerhalb dieser einzelnen Themenfelder recht detailliert beschrieben, es wird jedoch keines der Themenfelder als vorrangig gegenüber einem anderen eingestuft.

Zwar wurden bei der Erarbeitung und Beschreibung alpenspezifischer Belange und Themen deutliche Fortschritte erzielt, die Zielsetzung und Richtungsgebung für eine alpine makroregionale Strategie sind jedoch immer noch festzulegen. Schlüsseldebatten betreffen die Governance einer möglichen Makroregion, da dies auch die Modalitäten der Dialoge und konsensbildenden Prozesse beeinflussen würde, die zu einem Übereinkommen über einen strategischen Focus führen sollen. Makroregionale Strategie sollte zu keinen neuen Kooperations- oder Governance-Mustern des Alpenraumprogramms führen, sondern vielmehr die Weiterführung und Stärkung bestehender alpiner Initiativen sein.

2.3. Schlussfolgerungen: Die Entwicklung alpiner Strategien als interaktiver und kreativer Prozess

Bei den Überlegungen zu einer alpinen Strategie stellt sich die Frage, ob man den Schwerpunkt auf eine begrenzte Anzahl von Kernthemen setzen oder ein breiteres Themenpaket ins Auge fassen sollte, deren Umsetzung im territorialen Rahmen der Alpen sinnvoll ist.

Strategien für den Alpenraum können nicht unabhängig von den unterschiedlichen Auffassungen der alpinen Stakeholder von den Alpen und der Vielzahl von Vorstellungen darüber entwickelt werden,

⁶ Die Initiative der Alpenregionen zur Förderung einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum wurde als erstes vom Freistaat Bayern in Zusammenarbeit mit anderen Alpenregionen gestartet. Das Initiativpapier wurde mit der Unterstützung der Europäischen Vereinigung der Mandatsträger in Berggebieten (AEM) erstellt. Daran beteiligt waren die Regionen Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes und Franche-Comté, die Bundesländer Bayern und Baden Württemberg, die Regionen Lombardei, Valle D'Aosta, Piemont, Veneto sowie Friuli/Venezia, die Autonomen Provinzen Bozen Südtirol sowie Trentino, die Länder Tirol, Salzburg und Vorarlberg, die Kantone Graubünden, St.Gallen, Tessin, Uri, Schwyz und Wallis sowie Vertreter Sloweniens.

wie und warum transnationale Zusammenarbeit in den Alpen von Mehrwert sein soll. Die Integration der unterschiedlichen Auffassungen der Akteure war Teil der Stakeholder-Dialoge.

Eine der Aufgaben der alpenweiten Strategie ist die Überbrückung der Kluft zwischen den lokalen, regionalen und nationalen Auffassungen von den Alpen und den auf europäischer Ebene ausgearbeiteten strategischen Prioritäten. Anhaltende Bemühungen, den Dialog zwischen den alpinen Akteuren zu fördern, die Sensibilisierung für alpine Themen und Lösungsvorschläge auf alpiner Ebene können schrittweise dazu beitragen, die unterschiedlichen Positionen der alpinen Stakeholder zu überwinden. Die regionalen und lokalen Stakeholder vom Mehrwert transnationalen alpenweiten Handelns zu überzeugen, wäre der Schlüssel für eine weitergehende alpine Integration. Dazu werden in Kapitel 3 eine Reihe von strategischen Handlungsfeldern identifiziert, die auf einer umfassenden Analyse von Entwicklungsmustern und –trends, Herausforderungen, Chancen und Risiken in den Alpen gründen.

3. Anstehende strategische Handlungsfelder für transnationale Kooperation

Wie alle anderen Teile Europas unterliegt auch der Alpenraum einem ständigen Wandel. Die Treiber hierfür können unterschiedliche Ausmaße und Hintergründe haben. Manche haben globale oder zumindest großräumige Dimensionen, während andere mehr die Ebene der EU, nationale und regionale oder lokale Ebenen betrifft. Das Gebiet des Alpenraumprogramms ist wirtschaftlich gesehen mit der globalen Wirtschaft vergleichbar, in politischer Hinsicht jedoch eine kleine regionale Einheit. Das Alpenraumprogramm trägt zwar, nicht zuletzt wegen seines Beispielcharakters für transnationalen und interregionalen Dialog und Politikintegration, zum globalen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und umweltpolitischen Gesamtsystem bei, hat jedoch keinen maßgeblichen Einfluss auf die Richtung und Dynamiken großräumiger Treiber, die daher als externe Einflussfaktoren auf lokale und regionale Entwicklungsprozesse im Alpenraum behandelt werden können. Das Expertenteam hat auf der Grundlage umfassender Literaturarbeit⁷ folgende relevante Treiber identifiziert:

- Klimawandel;
- Spannungen auf dem Energiemarkt;
- wirtschaftliche Globalisierung;
- wachsendes Aufkommen einer Informationsgesellschaft und wissensbasierten Wirtschaft;
- soziodemografischer Wandel,
- zunehmende Mobilität von Gütern und Personen.

⁷ Siehe Kapitel 3.2. unten.

Diese langfristigen Treiber wirken sich auf den gesamten Alpenraum aus. Die Art und das Ausmaß der Auswirkungen auf die einzelnen alpinen Gebiete hängt jedoch im Wesentlichen von zwei Aspekten ab: einerseits von den Stärken und Schwächen des Gebiets selbst, andererseits von dessen Position im Vergleich zu anderen Alpenregionen und dessen Fähigkeit, aus deren Wachstum und Entwicklung zu schöpfen um selbst Nutzen daraus zu ziehen.

Die große territoriale Heterogenität ist eines der Hauptmerkmale, das den Alpenraum von anderen Teilen Europas unterscheidet: Gebirgsgegenden und deren Ausläufer, leicht zugängliche und abgelegene Täler, Ballungsräume und Städte, Flachland und Hochplateaus schaffen unterschiedliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Es besteht daher eine Vielzahl unterschiedlicher Gegebenheiten. Die Absicht vorliegender Untersuchung war jedoch die Verwendung eines synthetischeren und stärker operativ ausgerichteten Gebietstyps, der den größten Teil des Alpenraums abdeckt und die Anforderungen einer „guten Typologie“ erfüllt: Die Muster und Trends in Gebieten, die derselben Kategorie angehören, sollen so ähnlich wie möglich sein, während die Gebiete verschiedener Kategorien so unterschiedlich wie möglich sein sollen.

Gestützt auf bestehende Studien und Karten, wie dem 3. Alpenzustandsbericht (CIPRA, 2007), dem REGALP-Projekt des 5. EU-Forschungsrahmenprogramms (Pfefferkorn et al., 2005), dem MARS-Projekt des Alpenraumprogramms (BAK Basel Economics et al., 2005), der Alpine Space Prospective study (Bausch et al., 2005) und anderen geografischen Analysen (Tappeiner et al., 2008, Vanier, 2006), wurden folgende fünf Gebietstypen als Grundlage für eine Strategieentwicklung gewählt:

1. Alpine Metropolen
2. Alpenstädte
3. Stabile oder wachsende ländliche Gebiete
4. Ländliche Gebiete mit rückläufiger bzw. schrumpfender Entwicklung
5. Tourismusgebiete

Diese Gebietstypen werden in Kapitel 3.1 nach bestimmten Kriterien, Merkmalen und Beispielen näher beschrieben.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht eine SWOT-Analyse für jeden dieser fünf Gebietstypen. Zunächst wurde für jeden Gebietstyp eine Liste allgemeiner Stärken und Schwächen (SW) auf der Grundlage der regionalpolitischen Gestaltungsfelder im Rahmen des Dreiecks der Nachhaltigkeit erstellt.

Im nächsten Schritt wurde eine Wirkungsanalyse auf Grundlage der identifizierten Stärken und Schwächen (SW) sowie der Chancen und Risiken (OT) der einzelnen Gebietstypen erstellt. Dazu überlegte man sich, wie die sechs zuvor aufgeführten Treiber die einzelnen Stärken und Schwächen beeinflussen und somit Auswirkungen auf die zukünftige positive oder negative Entwicklung der Gebiete haben könnten.

Als letzter Schritt der SWOT-Analyse wurde eine Zusammenfassung sämtlicher Chancen und Risiken erstellt. Die Expertengruppe stufte alle OT-Elemente in eine einfache Skala mit vier Stufen ein: sehr wichtig (1), wichtig (2), beding wichtig (3) und ohne allgemeine Bedeutung (-). Alle OT-Elemente auf

Stufe 1 oder 2 wurden in einer Tabelle zusammengefasst, wobei die Gebietstypen in Spalten und die OTs in Zeilen, unter Angabe des jeweiligen Treibers, eingetragen wurden. Diese Blöcke ähnlicher oder miteinander verbundener OT-Elemente ermöglichten es dem Expertenteam, die Handlungsfelder und damit verbundenen Probleme hervorzuheben, die ein hohes Potenzial für eine interregionale Kooperation zwischen verschiedenen alpinen Gebietstypen aufweisen⁸. Wenn möglich deckt das Handlungsfeld auch mehr als eines der im Kasten rechts unten in Abbildung 3 aufgeführten Politikfelder ab, der die Methodik der SWOT-Analyse und die Auswertung der Ergebnisse darstellt.

Dieser Ansatz weist vier größere Einschränkungen auf:

- Die Vielzahl der Gebietstypen im Alpenraum kann nicht vollständig von nur fünf Kategorien abgedeckt werden. Es existieren mehrere atypische Gebiete (wie z.B. Gegenden mit Intensivanbau von Obst und Blumen), deren Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken eine eigene Untersuchung verlangen würden. Aufgrund ihres Ausnahmecharakters kann eine allgemeingültige Strategie jedoch nicht die gesamte Bandbreite an Gegebenheiten beinhalten. Das Expertenteam ging dennoch davon aus, dass die im abschließenden Abschnitt dieses Kapitels identifizierten strategischen Schlüsselthemen allgemein genug sind, um auch diese Gebiete abzudecken.
- Die Reduzierung der Treiber auf langfristige globale oder zumindest kontinentale Trends führt zu einer selektiven Sichtweise von außen auf den Alpenraum. Das Expertenteam ist sich durchaus der Tatsache bewusst, dass Treiber auf kleinräumigerer Ebene und auch auf einen kurzfristigeren Zeitraum gesehen existieren, die einen starken Einfluss auf die regionale Politikentwicklung haben können. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die europäische Finanzkrise und alle damit zusammenhängenden politischen Entscheidungen. Während wir jedoch wissen, dass es Herausforderungen im Hinblick auf demografischen Wandel, Klimawandel, globale Marktkräfte, Wissen, Innovation und Verkehr geben wird, die zu einem strukturellen Wandel im Alpenraum führen werden, ist dies mit der Finanzkrise nicht der Fall. Eine Strategie, die unter Berücksichtigung dieser Art von Treibern entwickelt würde, müsste von rein spekulativen Annahmen ausgehen und wurde daher ausgeschlossen. Die möglichen Auswirkungen der Finanzkrise könnten jedoch bei der Betrachtung der Visionen und zukünftigen Szenarien in den Stakeholder-Dialogen unter die sogenannten „Wild Cards“ fallen (siehe unten).

⁸ Jedes Handlungsfeld beinhaltet mindestens 2 oder 3 Gebietstypen.

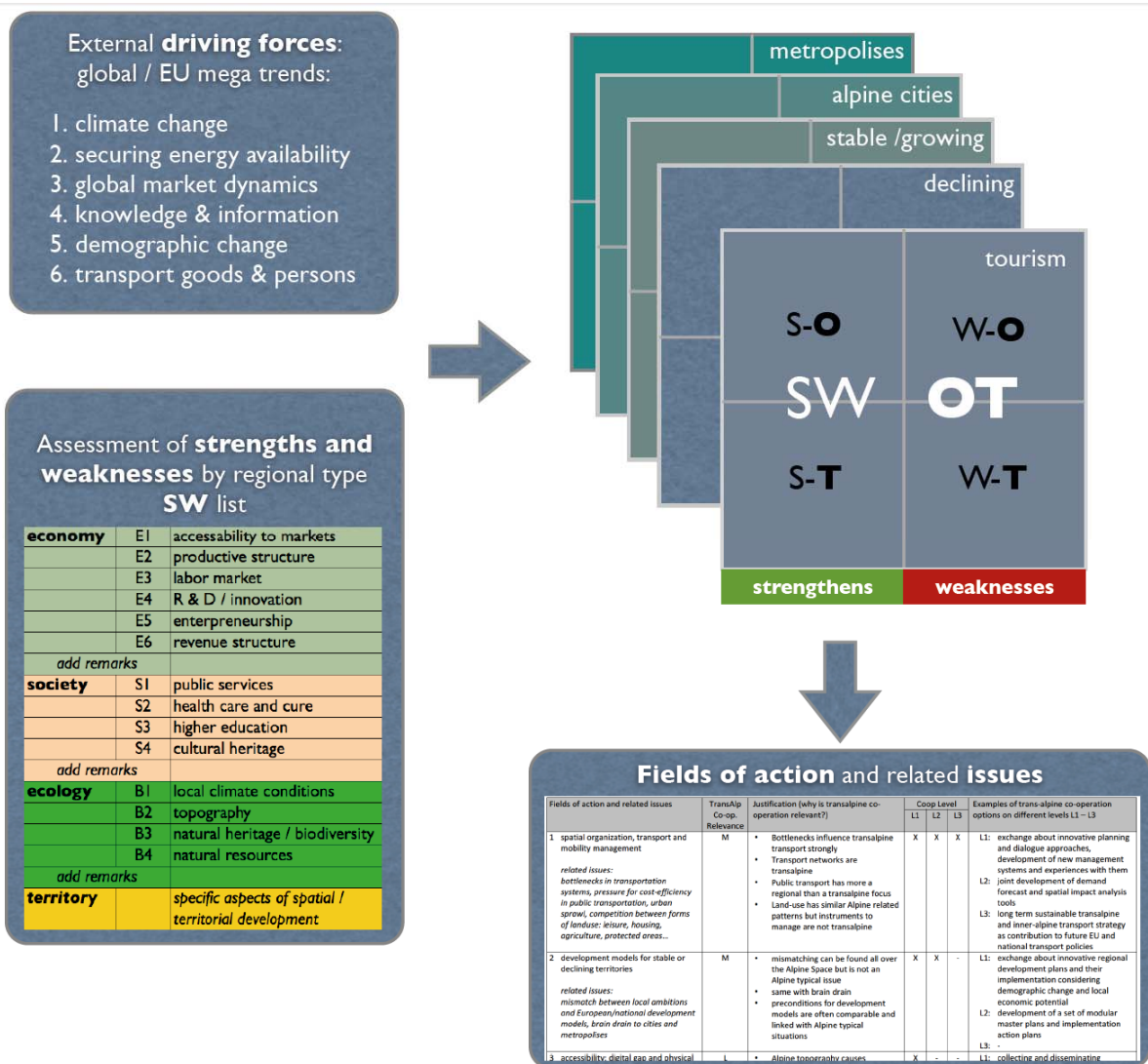


Abbildung 3. Allgemeines Konzept der SWOT-Analyse für die Entwicklung einer Strategie für den Alpenraum

- Es existiert keine wissenschaftliche Grundlage für die Identifizierung von daraus abgeleiteten SWOT-Elementen. Die Diskussionen der Experten beruhen auf deren Kenntnissen von bestehenden Forschungsarbeiten, vergangenen Stakeholder-Dialogen, themenspezifischen Veröffentlichungen auf regionaler bis hin zur europäischen Ebene sowie zusätzlicher Sekundärforschung. Dadurch werden weder Vollständigkeit noch Objektivität gewährleistet. Der geplante Stakeholder-Dialog wird eine Plattform für weitere Diskussionen und Nachträge schaffen.
- Sämtliche Überlegungen gehen von der Annahme einer Kontinuität aus. Unvorhergesehene Ereignisse, wie eine Krise globalen Ausmaßes aufgrund von Krieg, Terrorismus, großen Naturgefahren oder einer unlösbaren Wirtschaftskrise, wurden nicht mit in die Untersuchung einbezogen. Diese Art von Ereignissen - auch sogenannte „Wild Cards“ - könnten im Rahmen der Konsultationen der Stakeholder ins Auge gefasst werden.

3.1. Gebietstypen

Wie zuvor erwähnt, hat das Expertenteam den Alpenraum in fünf Gebietstypen untergliedert. Die Gebietstypen wurden für den gesamten Alpenraum festgelegt, d.h. es wurden sowohl das gebirgige Kerngebiet der Alpen als auch das umliegenden Flachland und andere Nachbarregionen (z.B. Jura) berücksichtigt. Die Gebietstypen gründen auf funktionalen Interaktionsmustern (z.B. funktionalen städtischen Gebieten) und verschiedenen besonders bedeutenden Mustern oder Trends (z.B. Bevölkerungsrückgang, touristische Hotspots) und können mit wenigen aussagekräftigen Indikatoren dargestellt werden. Eine Reihe vom Projekt ESPON GEOSPECS erstellter Karten erwies sich bei der Darstellung der Relevanz der Gebietstypen als hilfreich. Es sollte jedoch keine auf quantitative Kriterien gestützte Typologie geschaffen, sondern zwischen Gebieten unterschieden werden, in denen unterschiedliche Muster oder Trends identifiziert oder vorhergesehen werden können. Die Gebietstypen wurden nicht kartografisch erfasst. Die nachfolgend beschriebene SWOT-Methode wurde entsprechend dieser fünf Gebietstypen angewandt, die in Tabelle 2 näher dargestellt werden.

Diese sehr unterschiedlichen Gebiete haben verschiedene Voraussetzungen für deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung und stehen unterschiedlichen Herausforderungen gegenüber. Auch die jeweiligen Behörden und Stakeholder verfolgen unterschiedliche politische Agenden und Ziele. Die Formulierung einer Strategie für so heterogene Gebiete wie die des Alpenraums ist eine Herausforderung. Diese Vielfalt ist jedoch auch eine Stärke. Als Netzwerk von Teilregionen mit einer gemeinsamen alpinen Identität kann der Alpenraum versuchen, unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente zu integrieren, ohne jedoch zwangsläufig mit den Herausforderungen gebirgsspezifischer Entwicklung konfrontiert zu werden. Eine Gebirgspolitik, die ihren Schwerpunkt auf die spezifischen Voraussetzungen von Gebieten mit topografischen Zwängen legt, könnte beispielsweise auf die Interaktion mit grenzübergreifender und transnationaler Kooperation oder mit Politiken zur Förderung ausgeglichener Beziehungen zwischen Stadt und Land und Politiken für eine ausgeglichene Entwicklung in Metropolregionen setzen. Die geografische Ausdehnung des Alpenraums, die über das Alpenkerngebiet hinausgeht, hilft dabei, diese verschiedenen Politikansätze miteinander zu verbinden. Damit kann gezeigt werden, dass es bei ortsbezogenen Ansätzen nicht nur darum geht, die Stärken und Schwächen in einzelnen Regionen und lokalen Gemeinschaften in Betracht zu ziehen, sondern ein Verständnis der horizontalen und vertikalen Interaktionen zwischen den geografischen Ebenen und Gebieten voraussetzen.

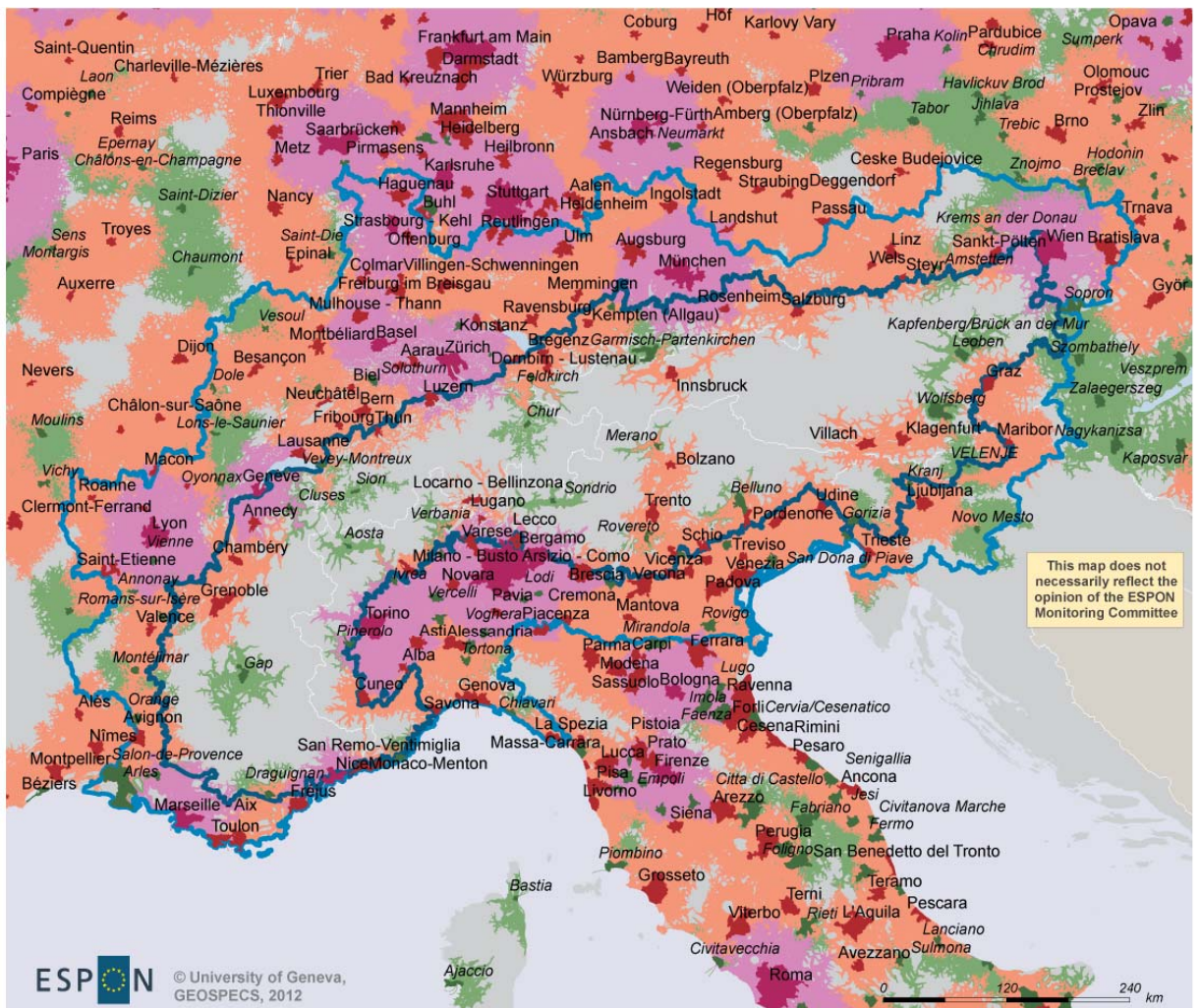
Tabelle 2. Beschreibung der für die SWOT-Analyse verwendeten Gebietstypen

Gebietstypen			
Typen	Schlüsselindikatoren	Beispiele	Beschreibung
1 Metropolen	<ul style="list-style-type: none"> • mindestens 750.000 Einwohner im funktionalen städtischen Gebiet • unter den führenden europäischen Regionen in Bezug auf Anbindung an Hochgeschwindigkeits-Verkehrsnetze (Zug / Autobahn / internationale Flughäfen) und IKT-Ausstattung , • ausgedehnter suburbaner Raum mit mehreren sekundären Verkehrsknotenpunkten und starke Pendlerströme • F&E-Zentren von globaler Bedeutung 	<p>Lyon, Mailand, München, Wien, Zürich (echte Metropolen) Genf, Bern, Ljubljana, Turin, Raum Venedig usw. (mehrere, jedoch nicht alle Charakteristiken einer Metropole)</p>	<p>Zahlreiche große europäische Metropolen liegen am Rande der Ebenen um das Alpenkerngebiet. Diese Ballungsräume gehören zu den Hauptknotenpunkten des europäischen Städtesystems (sogenannte „MEGAs“), haben ausgedehnte umliegende funktionale Räume mit mehreren sekundären Verkehrsknotenpunkten und strahlen ihren Einfluss auch auf große umliegende ländliche Räume aus. Für eine geringe Anzahl von Städten ist der Status „Metropole“ eindeutig, kann jedoch für eine Reihe von Städten teilweise zutreffend sein und zur Diskussion stehen, die mehrere, jedoch nicht alle Charakteristiken einer Metropole aufweisen.</p> <p>Die Metropolen sind sowohl mit dem Rest Europas als auch global stark vernetzt, insbesondere mit anderen europäischen Metropolen und den Alpenstädten. Sie verfügen über eine Vielzahl von Infrastruktur- und Transportleistungen (internationale Flughäfen, Autobahnen, Hochgeschwindigkeitsbahnen). Intern schaffen die starken Pendlerflüsse die Voraussetzungen für effiziente Nahverkehrsverbindungen, auch wenn die ausgedehnte Entwicklung suburbaner Gebiete die verbreitete Verwendung von Privatfahrzeugen mit sich bringt, was wiederum zu Verkehrsüberlastungen und den damit zusammenhängenden Auswirkungen führt (Umweltverschmutzung, Zeitverlust usw.)</p> <p>Die Wirtschaftsgrundlage der Metropolen ist breit gefächert und macht sie zu multifunktionalen Räumen mit einem großen Angebot an hochwertigen Dienstleistungen. Sie haben daher einen sehr weitreichenden Einflussbereich. Sie sind weltweit führende Akteure in einer großen Anzahl von Sektoren, tragen zur Gestaltung der globalen Wirtschaftsbeziehungen bei und konzentrieren Reichtum und Kompetenzen auf europäischer Ebene. Das Niveau von Forschung und Entwicklung ist hoch und trägt stark zur wirtschaftlichen Innovation bei.</p>

Gebietstypen			
Typen	Schlüsselindikatoren	Beispiele	Beschreibung
2 Alpenstädte	<ul style="list-style-type: none"> • mindestens 50.000 Einwohner • Anbindung an Hochgeschwindigkeits-Verkehrsnetze (Eisenbahn / Autobahnen) • suburbaner Raum mit hohem Anteil an Pendlerverkehr (30-45 Minuten) • F&E-Zentren 	Bozen, Innsbruck, Salzburg, St. Gallen, Konstanz, Annecy, Grenoble	<p>Zahlreiche dynamische Städte liegen entweder am Rande der Ebenen um das Alpenkerngebiet oder in den Alpentälern. Diese Städte sind nicht notwendigerweise strukturelle Elemente im europäischen oder nationalen Städtesystem, bieten jedoch ein gutes Dienstleistungsniveau und treiben das Wirtschaftswachstums in ihrer Region an. Für gewöhnlich werden sie auf regionaler oder großräumigerer Ebene als wirtschaftlich und gesellschaftlich attraktive Städte betrachtet. Sie haben eine gute Anbindung an die Metropolen, liegen aber zugleich auch in der Nähe alpiner Kerngebiete. Oftmals haben sie geschätzte urbane Besonderheiten (Umgebung, Kulturerbe), die zu deren Attraktivität beitragen.</p> <p>Die meisten Alpenstädte haben eine gute Anbindung an die nächstgelegene Metropole. Sie verfügen über Straßen- und Eisenbahnverbindungen sowie regionale Flughäfen. Sie sind durch öffentliche Verkehrsmittel gut mit dem umliegenden Einflussbereich vernetzt, Zersiedelung und der zunehmende Einfluss anderer stadtnaher ländlicher Gebiete lassen jedoch die Mobilität insgesamt und den Anteil an Selbstfahrern wachsen.</p> <p>Die Wirtschaftsgrundlage ist oft stark und stützt sich auf eine große Bandbreite von Aktivitäten und Dienstleistungen. Das Niveau von Forschung und Entwicklung ist begrenzter als in den Metropolen, kann jedoch gegenüber vergleichbaren europäischen Städten überdurchschnittlich hoch sein. Diese Städte sind durch ihre Verbindungen zu den Metropolen und manchmal in bestimmten spezifischen Sektoren direkt mit der Weltwirtschaft vernetzt.</p>
3 Stabile oder wachsende ländliche Gebiete	<ul style="list-style-type: none"> • stabile oder wachsende Bevölkerung • großer Anteil an Arbeitskräften, die in Städten oder Metropolen arbeiten • durchschnittliche Bevölkerungsalterung • Pro-Kopf-BIP durchschnittlich 80-100% • gute bis sehr gute Anbindung an Metropolen oder Städte 	Teile des Allgäus, Valle d'Aosta, Chablais, Vallée de l'Ain, Außerfern, ...	<p>Diese großen stabilen oder wachsenden ländlichen Gebiete in den Alpen haben eine gute Anbindung an die Alpenstädte, von deren Dynamik sie im Hinblick auf Aktivitäten und Dienstleistungen profitieren. Sie können je nach ihrer Nähe zu den Städten und der Qualität der Verkehrsverbindungen zu diesen im Flachland, in den Voralpen oder in Alpenkerngebieten liegen. Sie sind gut an die nächstgelegene Stadt (oder Städte) angebunden, sind jedoch oft stark vom motorisierten Individualverkehr abhängig. Auf lokaler Ebene sind diese ländlichen Gebiete um kleinere Städte herum strukturiert. Sie können sehr verschieden sein, haben jedoch mehrere gemeinsame Merkmale. Sie ziehen sowohl aus den lokalen, exportorientierten Wirtschaftsaktivitäten als auch den Aktivitäten der nächstgelegenen Städte und Metropolen Nutzen. Ihre Attraktivität liegt darin, dass sie Arbeitsplätze und Dienstleistungen und zugleich eine hohe Lebensqualität bieten.</p>

Gebietstypen			
Typen	Schlüsselindikatoren	Beispiele	Beschreibung
4 Ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungsrückgang • geringer Anteil an Arbeitskräften, die in Städten oder Metropolen arbeiten • überdurchschnittliche Bevölkerungsalterung • Pro-Kopf-BIP durchschnittlich unter 80% • schlechte Anbindung an die nächstgelegene Stadt oder Metropole 	Teile der bayerischen Alpen, Hautes-Alpes, Hautes-Provence, ...	<p>Ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung liegen im Allgemeinen außerhalb der Haupteinflussgebiete von Metropolen und Alpenstädten und/oder haben eine begrenzte Beteiligung an kleineren Städten. Sie können im Flachland, den Voralpen oder alpinen Kerngebieten liegen, verfügen jedoch über keine ausreichende Verkehrsinfrastruktur und müssen die Entfernung zu urbanen Zentren und potenziellen Märkten kompensieren. Sie können daher die Beschäftigungsmöglichkeiten, die in Städten und Gemeinden geboten werden, nicht nutzen. Darüber hinaus ist es ihnen nicht gelungen, eine solide Grundlage für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Die Gesamtanzahl der erwerbstätigen Bevölkerung ist im Schnitt niedriger als in stabilen ländlichen Gebieten, was zu einer schwächer diversifizierten Wirtschaft führt, die empfindlicher auf externe Schocks reagiert und lokalen jungen Menschen und Ehepartnern lokal erwerbstätiger Menschen keine attraktiven Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Der eingeschränkte Zugang zu Kapital ist für diese Gebiete eine weitere Herausforderung, da Bank- und Anlagetätigkeiten zunehmend auf große Gruppen konzentriert sind, deren geografischer Stützpunkt in Städten und Metropolgebieten liegt. Bevölkerungsrückgang führt zu einem Teufelskreis, da die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher und privater Dienstleistungen steigen.</p>
5 Tourismusgebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Tourismus ist einer der Hauptwirtschaftssektoren (Übernachtungen / (Einwohner x 100) > 1) • hohe Grundstücks-/Immobilienpreise • Zuwanderung älterer Menschen und Abwanderung jüngerer Menschen • stark saisonabhängige Tätigkeit 	St. Moritz, Crans-Montana, Avoriaz, südlicher Oberallgäu, Grödnertal, Ischgl...	<p>Tourismusaktivitäten haben besonders starke Auswirkungen auf die lokale und regionale Wirtschaft in den Alpen. Die Tourismusgebiete liegen vorwiegend im Alpenkerngebiet (mit Ausnahme einiger Seegebiete) und setzen auf Winter- und Sommertourismus. Diese beiden jahreszeitbedingten Formen des Tourismus kommen nicht systematisch in den gleichen Orten in der gleichen Intensität zum Tragen. So ist der Sommertourismus weiter in den Berggebieten verteilt als der Wintertourismus, der an schwere und räumlich konzentrierte Infrastrukturen gebunden ist. Unterschiedliche Höhenlagen und Expositionen bedingen, dass die Wintersportorte unterschiedlich auf den Klimawandel reagieren.</p> <p>Tourismusgebiete sind durch Infrastrukturen und öffentliche Verkehrsmittel gut an das Flachland angebunden, um Touristen anzuziehen und die touristischen Aktivitäten zu fördern. Tourismusgebiete zeichnen sich im Laufe des Jahres durch starke, saisonbedingte Variationen der Bevölkerung und Aktivitäten aus. Infrastrukturen müssen auf die Hochsaison ausgelegt werden, können den Rest des Jahres jedoch ungenutzt bleiben, was sowohl in Bezug auf Investitionen und Wartung zu hohen Kosten führt. Auch der Umfang der Aktivitäten und Dienstleistungen erfährt starke, saisonbedingte Veränderungen. Die Kerntätigkeiten und das Dienstleistungsniveau für die das ganze Jahr über ansässige Bevölkerung können eingeschränkt sein.</p> <p>Die Wirtschaft dieser Gebiete hängt stark von saisonbedingten, von außen kommenden Einnahmen ab. Der Zustrom von Saisonarbeitskräften geht mit dem Zustrom von Touristen einher.</p>

Gebietstypen			
<i>Typen</i>	<i>Schlüsselindikatoren</i>	<i>Beispiele</i>	<i>Beschreibung</i>
			Die sich in räumlicher und zeitlicher Hinsicht verändernde Bevölkerung hat mehrere Nachteile was die Umwelt betrifft, da die Auswirkungen sehr stark sein können und einen hohen Ausstattungsgrad erfordern, um damit umgehen zu können.




 EUROPEAN UNION
 Part-financed by the European Regional Development Fund
 INVESTING IN YOUR FUTURE

Source: GEOSPECS, 2012
 MUA identification and FUA population figures: ESPON Database (IGEAT)
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

Centres of Functional Urban Area (FUA) and corresponding areas within commuting distance (45 minutes) by road

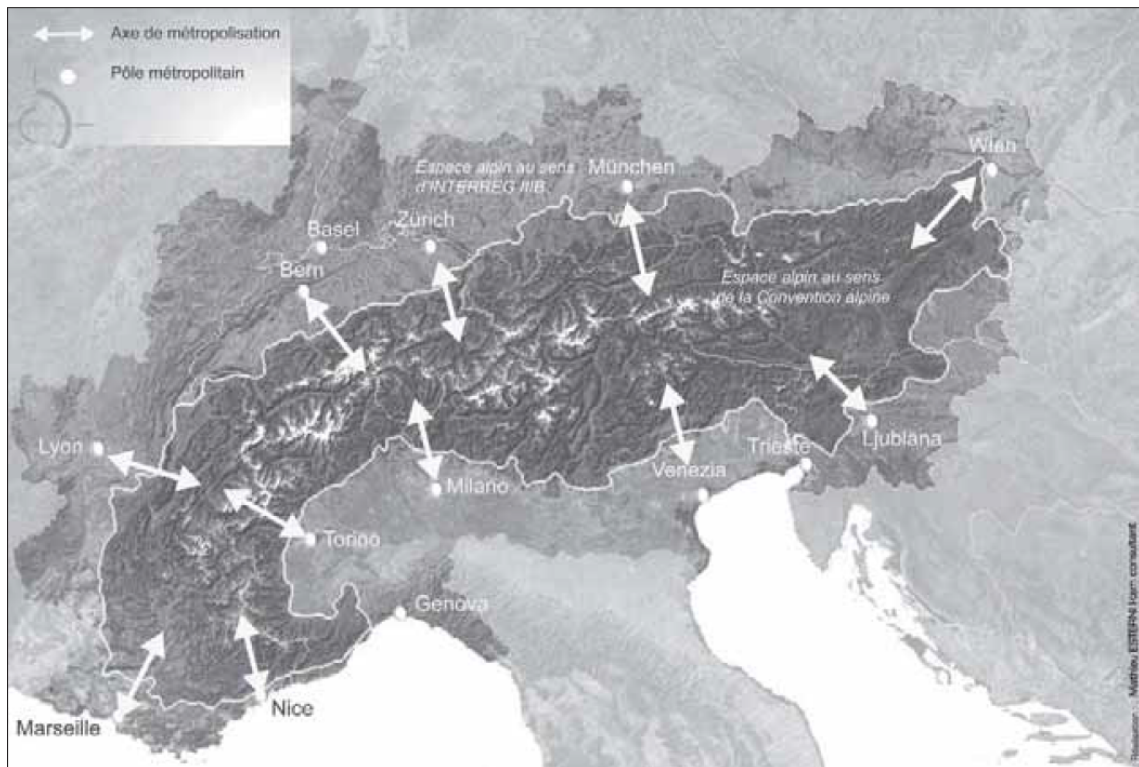
- FUA population > 750,000 inh.
- FUA population > 100,000 inh.
- FUA population > 50,000 inh.

- Alpine Convention area
- Alpine Space Programme area
- Areas beyond commuting distance of considered urban centres
- No data

Karte 4. Verteilung der urbanen Gebiete im Alpenkerngebiet und im Alpenraum

Die Karte zeigt den durchgehenden urbanen Einfluss der Metropolen und Städte im Alpenvorland, die geringe Größe und den geringen Einfluss der Städte im Alpenkerngebiet aufgrund der topografischen Zwänge und der sich daraus ergebenden eingeschränkten Siedlungsmöglichkeiten. Der Einfluss der Metropolen und deren Anordnung um die Alpen sind hervorzuheben. Ihre Rolle nicht nur im Gebiet des Alpenraumprogramms, sondern auch in den Grenzgebieten des Perimeters der Alpenkonvention ist offensichtlich.

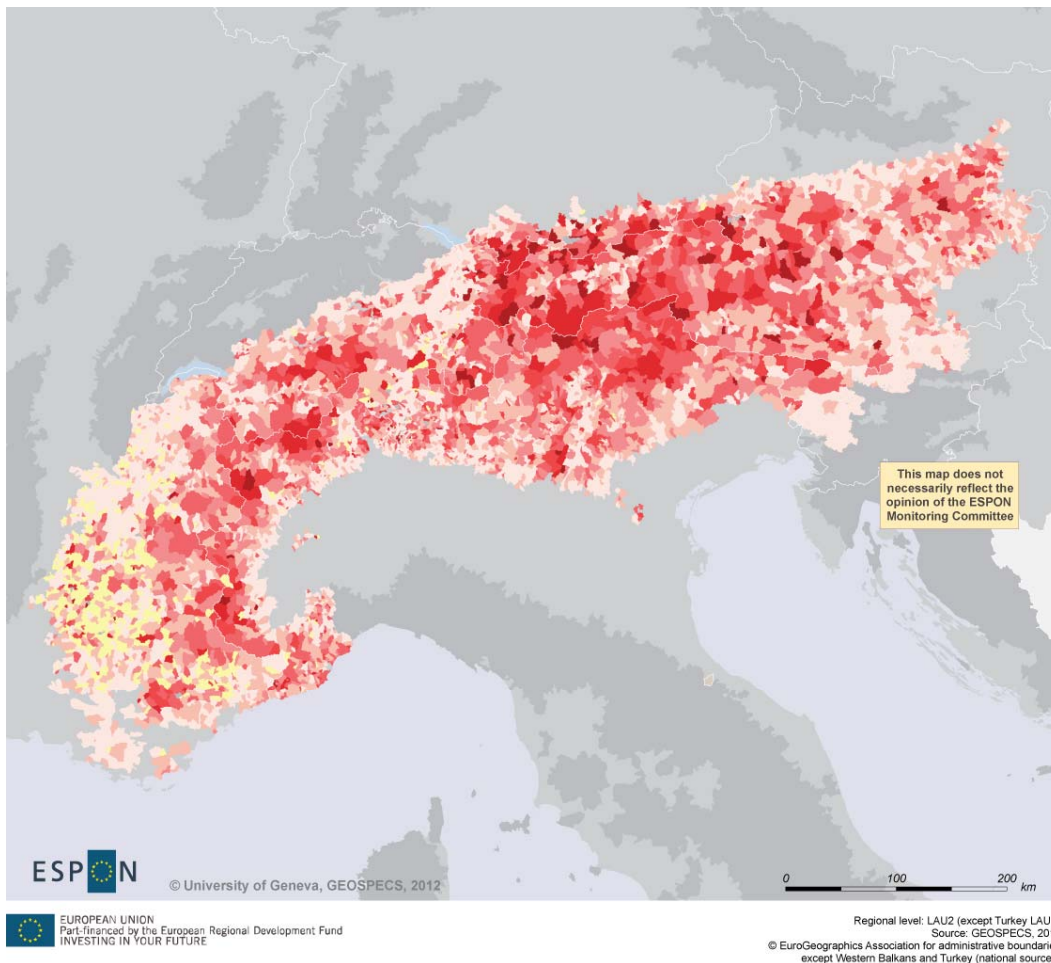
Quelle: Universität Genf (2012)



Karte 5. Alpenkerngebiet und alpine Randgebiete : Metropolenkorridore

Die Karte zeigt zwei Auffassungen von den Alpen: ein alpines Kerngebiet (Perimeter der Alpenkonvention) und einen größeren Raum, der auch die alpinen Randgebiete (Gebiet des Alpenraumprogramms) umfasst. Die Metropolen liegen in den alpinen Randgebieten und sind mit dem Alpenkerngebiet vernetzt.

Quelle : Vanier (2006)



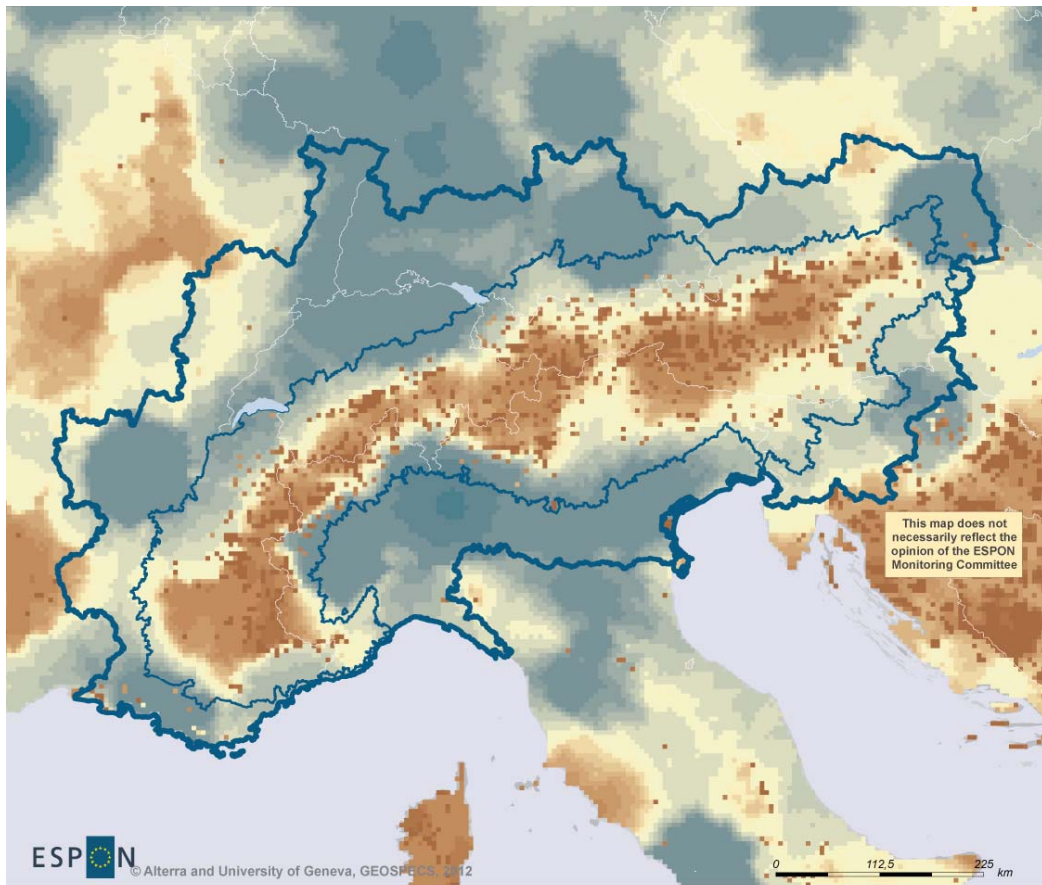
Proportion of gainfully occupied persons working in hotels and restaurants



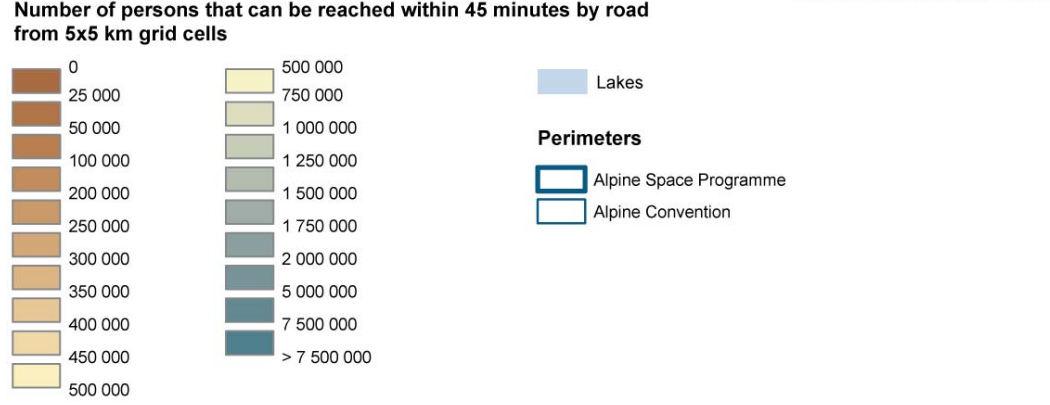
Karte 6. Anteil der Beschäftigten in Hotels und Restaurants

Tourismusgebiete werden aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung dieses Sektors in vielen Regionen im Alpenkerngebiet als ein zusätzlicher Gebietstyp betrachtet. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Alpen insgesamt als Touristenziel betrachtet werden können. Tourismus ist nur in einer begrenzten Anzahl von Gebieten mit spezifischen touristischen Anziehungspunkten der vorherrschende Wirtschaftszweig. Die in dieser Karte verwendete Abgrenzung der Alpen stammt vom ESPON GEOSPECS-Projekt.

Quelle: Universität Genf (2012)



© Alterra and University of Geneva, GEOSPACES, 2012
 Regional level: LAU2 (except Turkey LAU1) Source: GEOSPACES, 2011
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries except Western Balkans and Turkey (national sources)



Karte 7. Innerhalb von 45 Minuten erreichbare Bevölkerung

Auf dieser Karte ist die Anzahl der Einwohner dargestellt, die innerhalb von 45 Minuten per Straße erreichbar sind. Diese Zahlen sind in den alpinen Randgebieten wesentlich höher als im Kerngebiet der Alpen. Nichtsdestotrotz befinden sich mehr als 1 Million Menschen in Pendlerentfernung von großen Teilen der Alpen. Die Karte zeigt auch die starken lokalen Unterschiede in der Erreichbarkeit zwischen Gemeinden auf, da Gebiete mit Werten unter 50.000 und über 450.000 oft nahe beisammen liegen.

Quelle: Universität Genf (2012)

3.2. Treiber

Die für die Wirkungsanalyse herangezogenen Treiber sind durch folgende Aspekte gekennzeichnet:

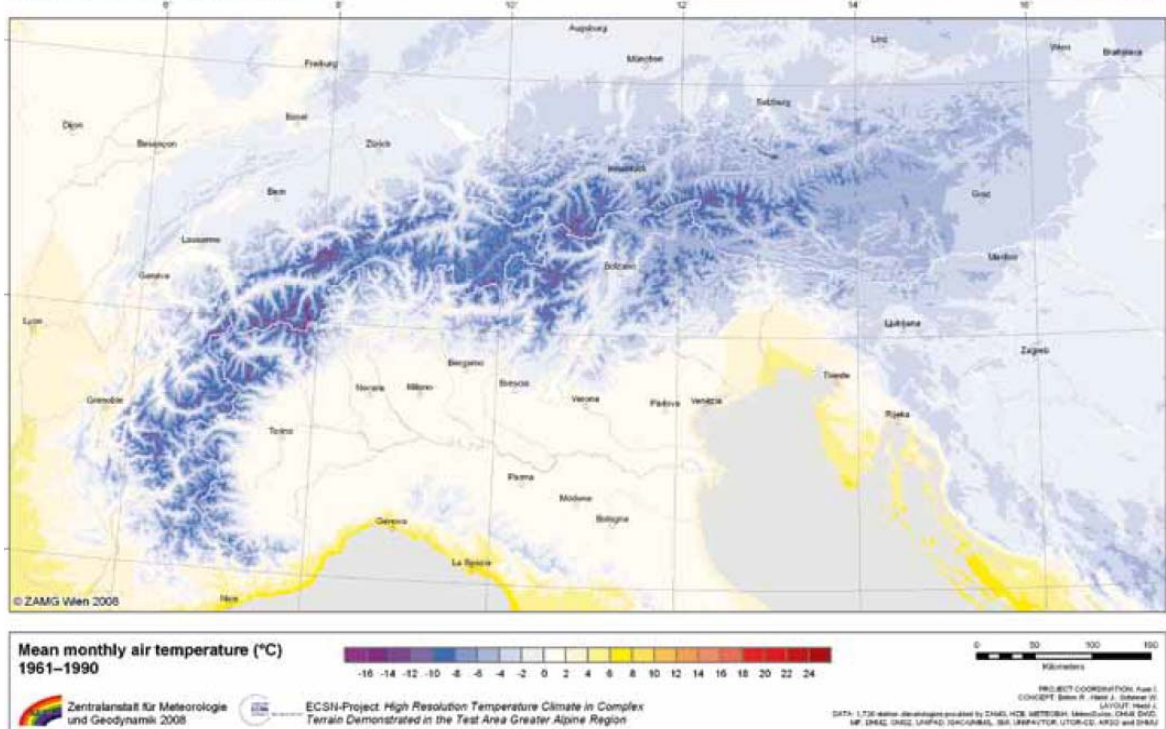
- Langzeitwirkung auf die regionale Entwicklung: Sie haben zumindest eine anhaltende oder aufkommende Auswirkung über die nächsten 20 bis 30 Jahre
- Großräumige Relevanz: Die Auswirkungen betreffen zahlreiche Regionen und Orte im Alpenraum
- Unabänderlichkeit: Dynamik und Stärke eines Treibers sind selbst nicht beeinflussbar, lediglich die entsprechenden Maßnahmen oder Reaktionen darauf
- Relevanz für EU-Politiken: Sie werden in die Diskussionen und strategischen Ansätze der EU-Politik einbezogen

Die einzelnen Treiber werden nachfolgend beschrieben.

Klimawandel

<i>Klimawandel</i>	<p>Globaler Klimawandel ist eine Tatsache (IPCC 2007). Er betrifft Berggebiete stärker und schneller als das Flachland und das vor allem im Winter. Meistens werden nur die negativen Aspekte des Klimawandels gesehen (Naturgefahren, Gesundheit älterer Menschen in den Metropolen, Wandel regionaler natürlicher Ressourcen die eine Wirtschaftsgrundlage darstellen). Bis zu einem gewissen Ausmaß können höhere Temperaturen und Veränderungen der Niederschlagsmuster aber auch positive Auswirkungen haben. Die Dynamik des Klimawandels geht langsam vor sich, hat jedoch starke und langfristige Auswirkungen. Die Treibhausgase von heute wirken sich auf das Klima der nächsten 100 Jahre aus. Klimaschutz durch geeignete Strategien zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen ist ein globales Anliegen und erfordert vorwiegend lokale und regionale Ansätze (siehe Alpenraumprogramm-Projekte, wie z.B. Alpine AdaptAlp, ClimAlpTour, ClimChAlp, Clisp, Manfred). Der Klimawandel ist daher ein Treiber mit zwei getrennten Aspekten:</p> <ul style="list-style-type: none">- direkte und indirekte Auswirkungen der sich wandelnden klimatischen Bedingungen- Druck, zur Erreichung nationaler, europäischer und weltweiter Klimaschutz-Ziele beizutragen. <p>Der zweite Aspekt setzt voraus, dass Akteure aller Ebenen einbezogen werden, auch wenn sie von den Folgen des Klimawandels an sich nicht direkt betroffen sind. Öffentlichen Debatten und die Medienberichterstattung über die erhöhte Gefährdung durch Naturgefahren regen die Verbraucher dazu an, ihr Verhalten in alpenrelevanten Bereichen, wie der Lebensmittelauswahl, Wahl der Energieversorger und Verkehrsmittel, zu verändern.</p>
--------------------	---

<p><i>Anzeichen im Alpenraum</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1975 verloren die Alpengletscher zwischen 30 und 40% ihres Volumens (Verlust von 0,5% pro Jahr). Der Gletscherschwund vollzieht sich immer schneller. Von 1975 bis zum Jahr 2000 verloren die Gletscher 25% ihres Volumens (Verlust von 1% pro Jahr), von 2000 bis 2005 waren es rund 10 bis 15% (Verlust von 2 - 3 % pro Jahr). ▪ In den Bayerischen Alpen nahm die Schneedauer in niedrigen Höhenlagen in 45 Jahren zwischen 20 und 30% ab (1951 – 1996). Dieser Trend ist in mittleren Höhenlagen weniger ausgeprägt und kann in den höchsten Punkten der Alpen sogar umgekehrt werden. ▪ Die Temperatur des alpinen Permafrosts stieg während des 20. Jahrhunderts um durchschnittlich 0,5°C – 0,8°C schnell an. Von 1970 bis 1980 hat sich die Jahresrate der Eisschmelze im Permafrost mehr als verdoppelt. <p>Quelle: Région Rhône-Alpes, Observatoire National sur les Effets du Réchauffement climatique, pôle grenoblois d'études et de recherche sur les risques naturels - Alpenraumprogramm (2008) <i>ClimChAlp- impact of climate change on natural systems</i></p>
--------------------------------------	--



Karte 8. Lufttemperatur – Januar

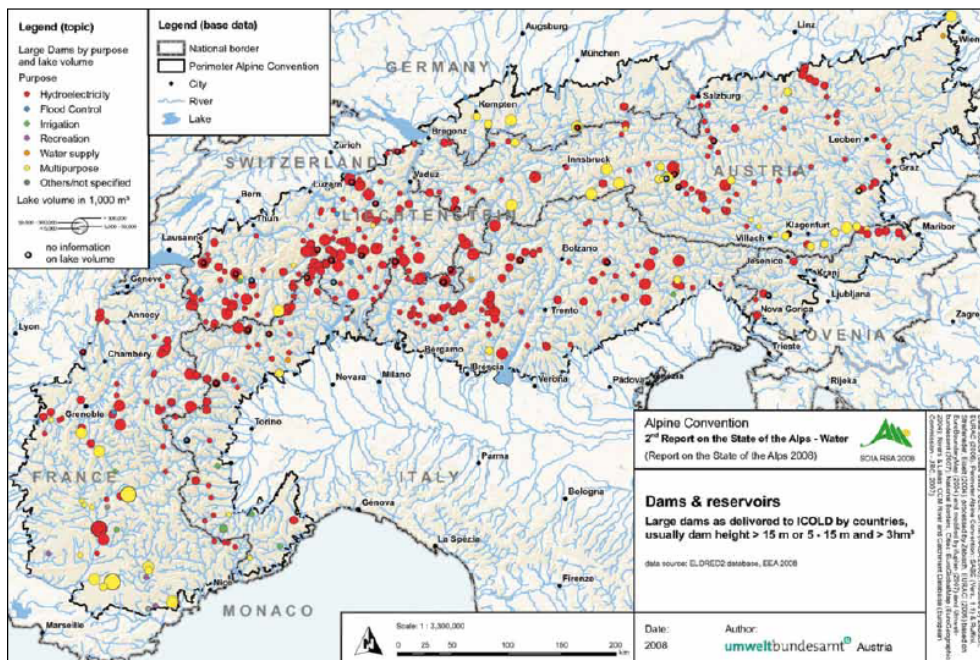
Die Karte zeigt, dass die Gebietsstruktur der Alpen anhand der Temperaturniveaus interpretiert werden kann. Diese Niveaus könnten sich aufgrund des Klimawandels sehr wohl verändern und Auswirkungen auf die räumliche Organisation haben.

Quelle : Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2010)

Spannungen auf dem Energiemarkt

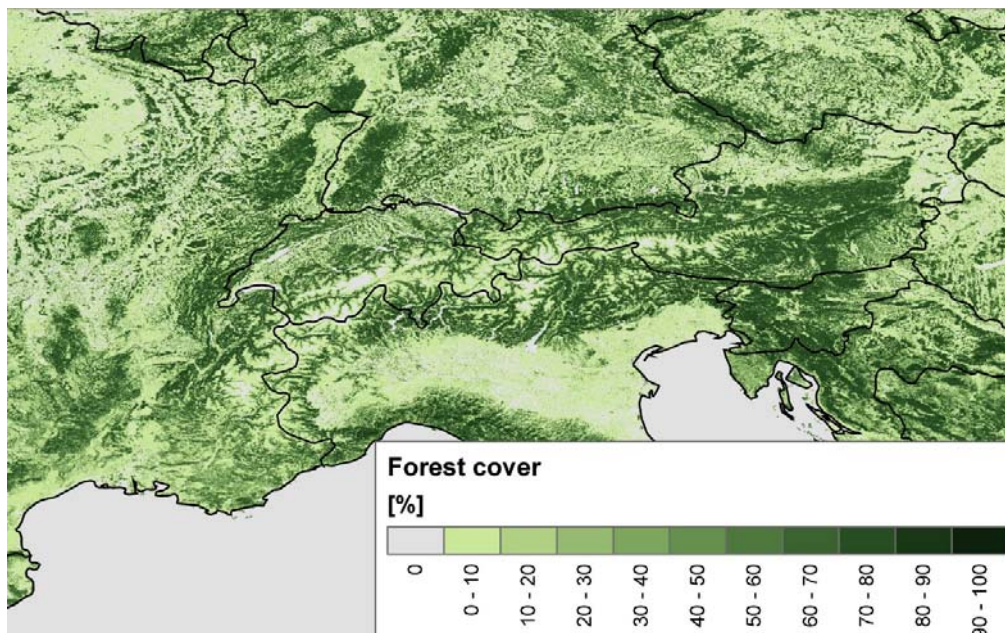
Spannungen auf dem Energiemarkt	<p>Die Dynamiken der Weltwirtschaft sind weiterhin eng mit der Verfügbarkeit fossiler Brennstoffe zu niedrigen Preisen verknüpft. Der World Energy Outlook 2008 (WEO) der Internationalen Energieagentur (IEA) prognostiziert eine Stagnation der Ölfördermenge bis 2030 bei wachsender Nachfrage. Laut anderer Szenarien wurde das globale Ölfördermaximum (siehe Studie „Peak Oil“ der Deutschen Bundeswehr, Zentrum für Transformation der Bundeswehr (2010)) bereits im Jahr 2010 erreicht. Die Nuklearkatastrophe von Fukushima Daiichi in Japan im März 2011 führte in mehreren europäischen Ländern, vor allem in Deutschland, zu Debatten über die Zukunft der Kernenergie. Die sukzessiv abnehmende Verfügbarkeit traditioneller, nichterneuerbarer Energiequellen (vor allem Erdöl, Gas, Kernkraft) macht es erforderlich, sich Gedanken darüber zu machen, ob Energieeffizienz und der Anteil erneuerbarer Energiequellen schneller wachsen werden als die Verfügbarkeit herkömmlicher Energiequellen abnimmt. Die absoluten Energiepreise werden voraussichtlich steigen. Kernfrage ist daher, ob die relativen Energiepreise durch eine Verbesserung der Effizienz stabil bleiben werden. Industriebereiche, Wirtschaftssektoren und insbesondere Verkehrsmittel, die einen hohen Energieverbrauch haben, werden unter Druck geraten. Auf der anderen Seite können Regionen mit einem hohen Potenzial für erneuerbare Energien mit steigenden Einnahmen rechnen, vorausgesetzt es werden effiziente Lösungen für die Produktion, Speicherung und den Transport der erzeugten Energie zu den Märkten oder die Verlagerung der energieintensiven Industrien in diese Regionen gefunden.</p>
---------------------------------	--

Anzeichen im Alpenraum	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wasserkraft ist eine wichtige Energiequelle in den Alpenregionen. Sie wird bereits in über hundert großen Wasserkraftanlagen mit einer Gesamtkapazität von über 28 Gigawatt [GW] intensiv genutzt, die über 46 Terawattstunden Elektrizität pro Jahr erzeugen [TWh/Jahr]. Darüber hinaus haben Hunderte kleinere Wasserkraftwerke Auswirkungen auf das alpine Ökosystem. (Quelle : Helmut Haberl, Universität Klagenfurt – Institut für Soziale Ökologie - IFF Wien www.cipra.org) ▪ Ein Beispiel: Im Jahr 2002 verbrannten in der Schweiz Holzöfen rund 2,6 Millionen m³ Holz anstelle von rund 500.000 Tonnen Kraftstoff (das Äquivalent von 7.000 vierrädrigen Waggons) und sparten damit 1,5 Millionen Tonnen an CO₂. (Quelle: A. Keel, Ch. Rutschmann, Energie-bois Suisse - La forêt bûche pour nous De l'énergie intelligente, pour vous!)
------------------------	---



Karte 9. Staudämme und Stauseen in den Alpen

Die Karte zeigt die hohe Dichte von Staudämmen und Stauseen, die der Erzeugung von Strom aus Wasserkraft dienen. Dies verleiht den Alpen eine vorrangige Stellung bei der Erzeugung erneuerbarer Energie in Europa. Quelle: Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2009)



Karte 10. Waldbedeckung in den Alpenregionen

Waldressourcen sind ein wichtiges Kapital der Alpen, das auf niedrigen und mittleren Höhenlagen anzutreffen ist. Diese Ressourcen besitzen ein hohes Potenzial für die Erzeugung von Energie aus Biomasse. Quelle: © Institut für Soziale Ökologie, K.-H. ERB (persönliche Mitteilung, 2007), gestützt auf die Daten von MODIS zur Waldbedeckung (siehe FRIEDL, M.A. et al., (2002))

Wirtschaftliche Globalisierung

<p><i>Wirtschaftliche Globalisierung</i></p>	<p>Nationale und europäische Wirtschaftsstrategien (siehe auch Strategie Europa 2020) gründen immer noch auf der allgemeinen Vorstellung, dass das vorrangige Ziel ein an Marktpreisen gemessenes Wirtschaftswachstum ist. Aufgrund der übersättigten Märkte und der stabilen, bzw. sinkenden Bevölkerungszahlen ist das Wachstumspotenzial innerhalb der EU niedrig. Aus diesem Grund versucht die Wirtschaftspolitik die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu fördern. Daraus ergibt sich, dass die europäischen Länder zunehmend den globalen Marktdynamiken und insbesondere externen Schocks ausgesetzt sind, die durch den Wettbewerb und Schwankungen der Nachfrage in den BRIC-Ländern hervorgerufen werden. Eine Weltwirtschaft neigt grundsätzlich dazu, Produkte zu vereinheitlichen und zu standardisieren, die der Verbraucher weltweit antreffen kann. Dies öffnet die Möglichkeiten für unverwechselbare Produkte, die nicht nachgemacht werden können, da sie nur in ihrer Herkunftsregion authentisch sind. Die Authentizität gründet auf materiellem und immateriellem Kulturerbe. Damit hat der Alpenraum eine hervorragende Ausgangsposition, um von den allgemeinen globalen Marktdynamiken zu profitieren und zugleich Nutzen aus den regionalen traditionellen Kompetenzen zu ziehen</p> <p>Die Globalisierung hat auch die Rahmenbedingungen der öffentlichen Politik in den einzelnen Ländern verändert. Steuerwettbewerb zwischen den Staaten und Strategien zur Steuersenkung transnationaler Konzerne haben die Ressourcen öffentlicher Behörden geschmälert. Folge ist der Abbau öffentlicher Dienstleistungen. Auch die Liberalisierung und der Druck in Richtung Privatisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge haben die Möglichkeiten der öffentlichen Behörden eingeschränkt, auf diese Tätigkeitssektoren Einfluss zu nehmen. Darüber hinaus hat die Globalisierung die Denkweise von Entscheidungsträgern auf allen Ebenen beeinflusst. Der Schwerpunkt wird zunehmend auf exportorientierte Tätigkeiten und internationale Wettbewerbsfähigkeit gesetzt, während dem wirtschaftlichen Austausch auf lokaler und regionaler Ebene weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird. Als Reaktion auf diese Trends wurden verschiedene Themen zur Diskussion gestellt, wie z.B. die Erneuerung der „Sozialwirtschaft“, die europaweit unterschiedlich interpretiert wird und Versuche einer auf ökologischer und sozialer Verantwortung gründenden unternehmerischen Selbstregulierung.</p>
--	---

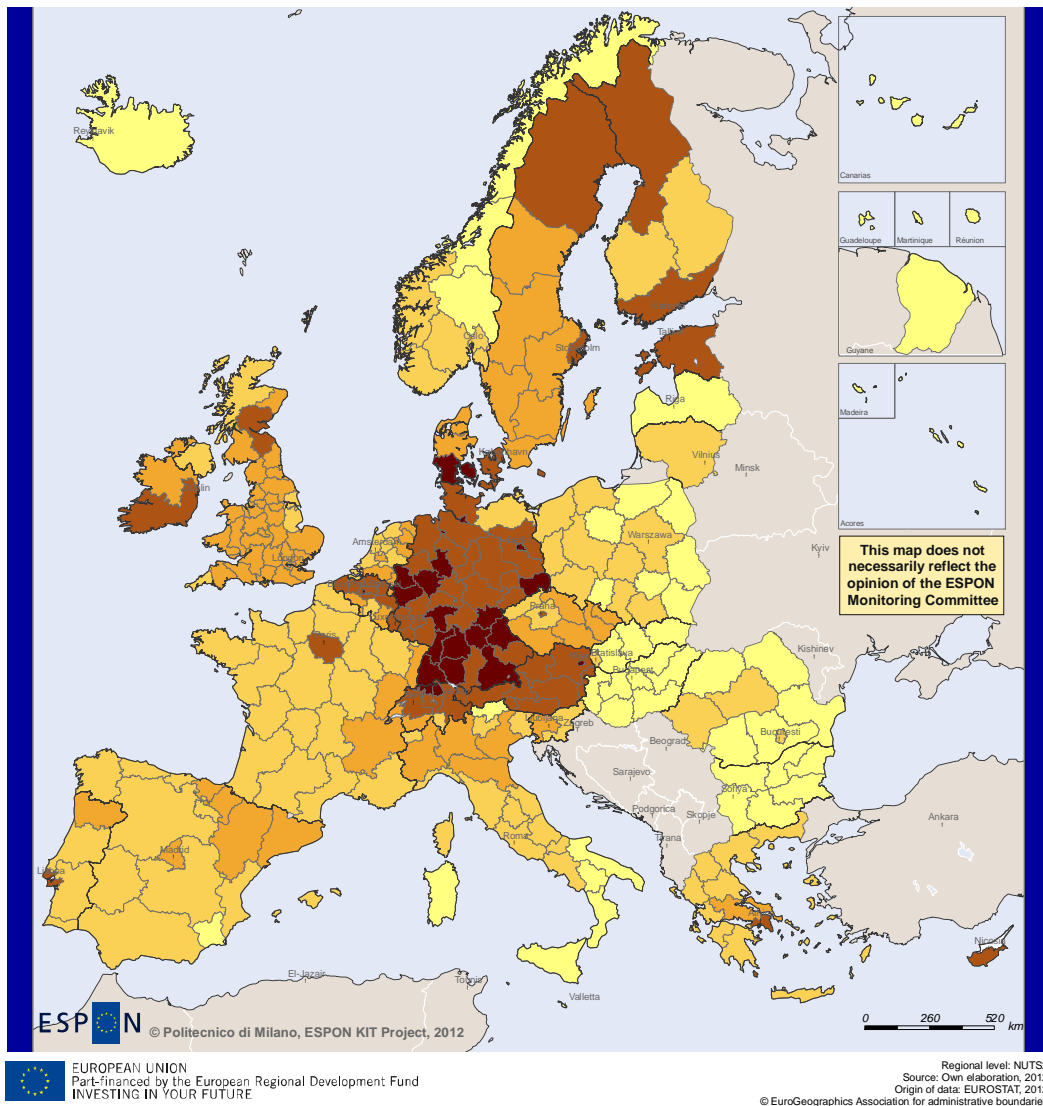
<p><i>Anzeichen im Alpenraum</i></p>	<p>Der Alpenraum und insbesondere die Regionen im Kerngebiet des Alpenbogens sind einer der wettbewerbsfähigsten Räume Europas. Zugleich sind kleine und isolierte Alpengemeinden dem Abbau öffentlicher Dienstleistungen und Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für Leistungen der Daseinsfürsorge besonders ausgesetzt. Der Unterschied zwischen Regionen mit dem höchsten und Regionen mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen beläuft sich auf einen Faktor von 5. Mit der Globalisierung im Zusammenhang stehende Prozesse nehmen Einfluss auf die Prozesse</p>
--------------------------------------	---

	<p>wirtschaftlicher Polarisierung.</p> <p>Globaler Marktdruck zählt nicht zu den Hauptfaktoren, die den Rückgang der alpinen Landwirtschaft erklären.</p> <p><i>Quelle : Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2007)</i></p>
--	---

Aufkommen einer Informationsgesellschaft und wissensbasierten Wirtschaft

<p><i>Aufkommen einer Informationsgesellschaft und wissensbasierten Wirtschaft</i></p>	<p>In der Vergangenheit waren Wissen und Zugang zu Informationen das Privileg der „alten“ führenden Volkswirtschaften. F&E und Informationstechnologien haben dazu geführt, dass sich Wissen heute schnell um die Welt verbreitet. Vor allem wenn Wissen nicht mit Traditionen und lokalen / regionalen Ressourcen (menschlichen / natürlichen Ressourcen) verknüpft ist entscheidet ausschließlich die Innovationsgeschwindigkeit über den Grad der Wettbewerbsfähigkeit. Aufgrund der schnell anwachsenden akademischen Basis in weltweit fast allen Ländern und der Dispersion von F&E wird in Wissenschafts- und Wirtschaftskreisen der globale Konkurrenzkampf unter den „besten Köpfe“ eskalieren. Die Verknüpfung zwischen führenden Forschungseinrichtungen und der die Forschungsergebnisse in Wert setzenden Wirtschaft ist ein Kernthema. Was die Massenproduktion betrifft sind europäische Länder aufgrund der Lohnkosten und anderer standortbedingter Kosten oft nicht wettbewerbsfähiger als andere Regionen. Der wirtschaftliche Fokus der Zukunft liegt mehr im Bereich F&E und weniger auf Produktion. Dennoch spielt Produktion in Wirtschaftssektoren, deren Führungsrolle auf Wissen nicht nur in Verbindung mit dem Produkt selbst, sondern auch dem technischen Verfahren gründet, im Alpenraum immer noch eine große Rolle. Darüber hinaus gewinnt Wissen in der Dienstleistungsindustrie immer mehr an Bedeutung. Durch die Nutzung lokalen und regionalen Wissens als Teil des immateriellen Kulturerbes kann dies gestärkt werden.</p>
--	--

<p><i>Anzeichen im Alpenraum</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Im Vergleich zu anderen Teilen Europas ist der Anteil von F&E am regionalen BIP (NUTS-Ebene 2) im Alpenraum im Allgemeinen hoch (siehe Karte 11) ▪ Im Vergleich zu zahlreichen anderen ländlichen Gegenden in Europa liegen die meisten isolierten Kerngebiete relativ nahe an Metropolregionen mit einem F&E-Umfeld und Hochschuleinrichtungen von globaler Bedeutung. Bestehende Verbindungen zwischen den beiden Gebietstypen sind ein Kapital, das weiter genutzt werden sollte.
--------------------------------------	---



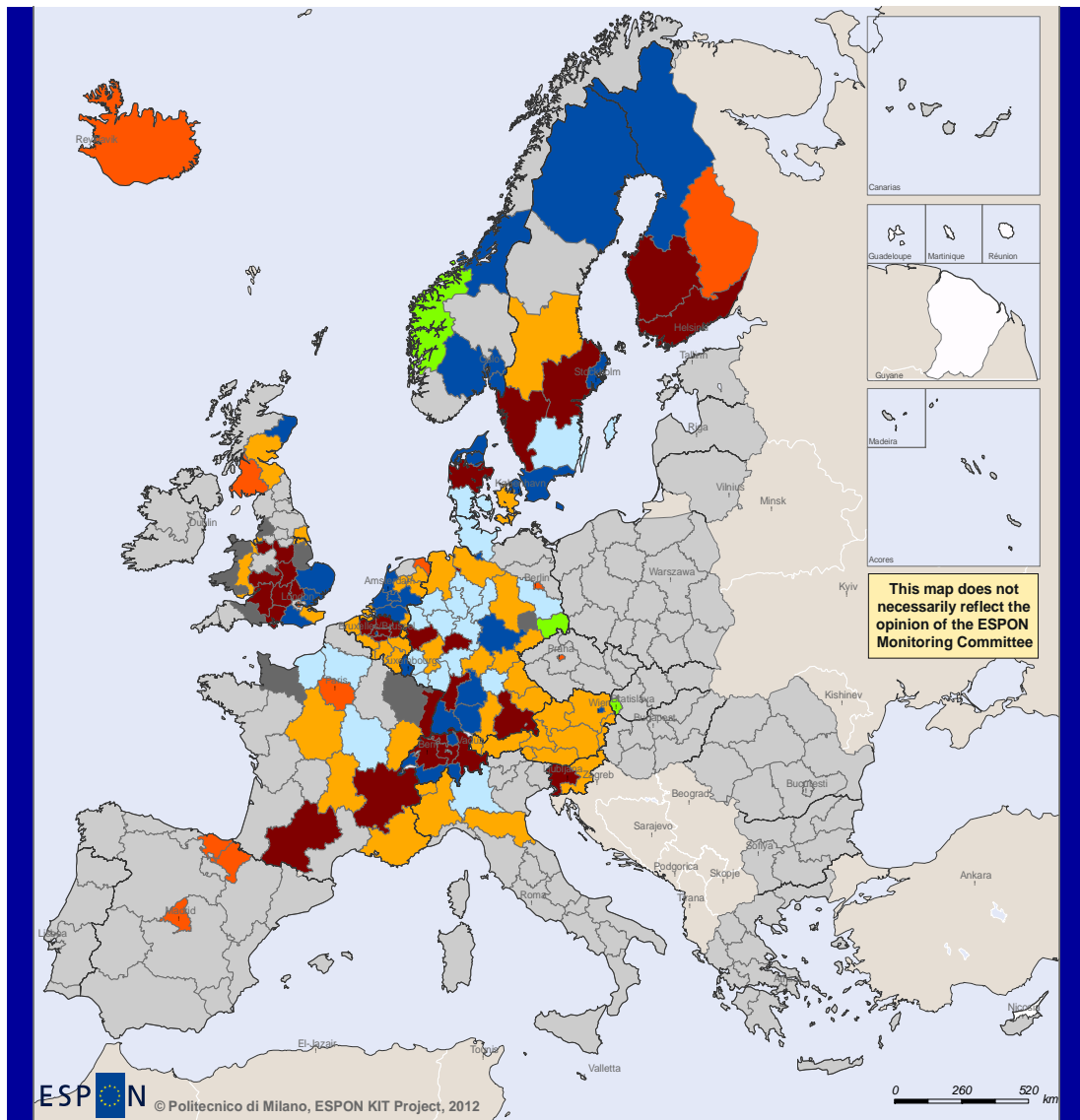
Legend

- No data
- Imitative innovation area
- Smart and creative diversification area
- Smart technological application area
- Applied science area
- European science-based area

Karte 11. Innovationsgebiete in Europa

Der Alpenraum ist eines der innovativsten Gebiete Europas, mit weiten Teilen der Schweiz, Deutschlands und Österreichs an führender Stelle. Andere Regionen, wie die französischen und die italienischen Alpen, liegen auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

Quelle: BEST et al. (2012)




 EUROPEAN UNION
 Part-financed by the European Regional Development Fund
 INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS2
 Source: Own elaboration, 2011
 Origin of data: EUROSTAT and REGPAT, 2007
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

Legend

- No data
- None (137 regions)
- TAR only (8 regions)
- Scientific regions only (11 regions)
- Networking regions only (43 regions)
- TAR and scientific regions (3 regions)
- TAR and networking regions (20 regions)
- Scientific and networking regions (29 regions)
- TAR, scientific and networking regions (31 regions)

Karte 12. Wissensbasierte Wirtschaft in Europa

Weite Teile des Alpenraums sind Hochburgen der wissensbasierten Wirtschaft in Europa.

Quelle : BEST et al. (2012)

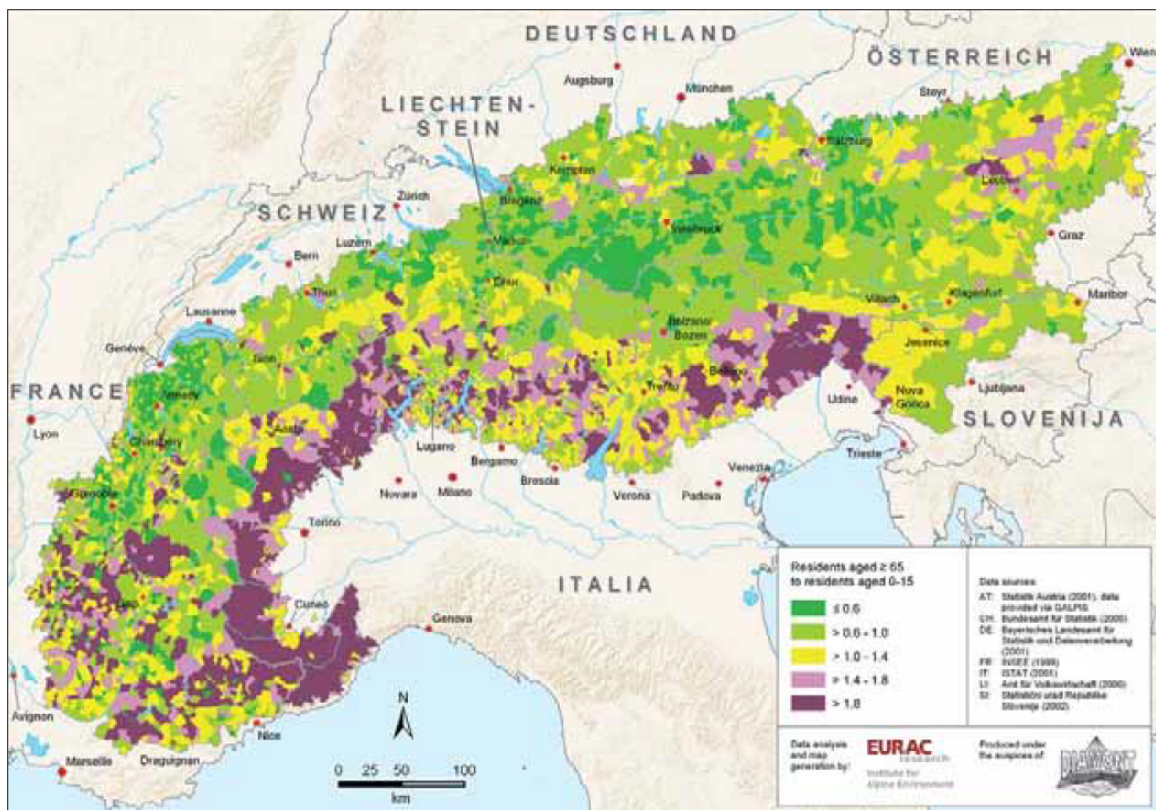
Soziodemografischer Wandel

<i>Sozio-demografischer Wandel</i>	<p>Demografischer Wandel ist eine anhaltende Entwicklung in Europa, die zu einem unausgewogenen Bevölkerungswachstum führt. In den meisten europäischen Ländern ist die Fruchtbarkeitsrate zu niedrig, um die Zahl der Geburten und die Zahl der Sterbefälle im Gleichgewicht zu halten. In manchen Ländern führen restriktive Einwanderungsbestimmungen für Nicht-EU-Bürger zu einer Nettoabwanderung. Innerhalb Europas sind jedoch starke regionale Unterschiede zu beobachten (EUROSTAT 2008). Während die Metropolen eher wachsen, stagnieren viele ländliche Räume oder weisen eine rückläufige Entwicklung auf. Junge Menschen nehmen die Chancen einer höheren Bildung oder qualifizierter Arbeitsplätze in größeren Ballungsräumen wahr, während ältere Menschen in den ländlichen Gebieten bleiben oder oft in Tourismusgebieten nach attraktiven Orten für den Ruhestand suchen. Sowohl auf lokaler und regionaler Ebene als auch auf Ebene des Binnenmarktes in seiner Gesamtheit müssen alle Unternehmen ihre Leistungen und Produkte auf älter werdende Verbraucher ausrichten. Die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen und medizinischen Dienstleistungen wird steigen. Zugleich sind Freiwilligenarbeit und Engagement in der Gemeinschaft unter jungen Ruheständlern ein zunehmend wichtiger werdendes Kapital für eine sich rasch verändernde Zivilgesellschaft. Demografischer Wandel wird oft unterschätzt, ist jedoch ein wichtiger Faktor, der zahlreichen Herausforderungen und Chancen zugrunde liegt.</p> <p>Gleichzeitig beeinflussen zahlreiche Veränderungen im Lebensstil und in den gesellschaftlichen Mustern im Laufe der letzten Jahrzehnte wirtschaftliche Trends und Siedlungsstrukturen. Bei der Wahl des Wohnorts sind Lebensqualität, kulturelles Angebot und natürliche Umwelt zunehmend bedeutende Parameter. Die im Mittelpunkt stehende persönliche Erfüllung führt dazu, dass die Bindungen zur Familie und zum örtlichen gesellschaftlichen Umfeld schwächer werden. Die größere Mobilität durch Reisen und Migration verstärkt die von außen kommenden Einflüsse und die kulturelle Vielfalt. Während Fernsehen, Filme und Internet zu einer Konvergenz von Bestrebungen und Lebensstilen führen, werden als Gegenreaktion Kulturerbe und Traditionen mehr geschätzt. Es lassen sich daher verschiedene, gegenläufige Prozesse beobachten.</p>
------------------------------------	--

<i>Anzeichen im Alpenraum</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ In den meisten alpinen Gebieten liegt der Anteil der Einwohner über 64 Jahren über dem jeweiligen nationalen Durchschnitt (Ausnahme: Österreich, Frankreich, Slowenien). Im Schnitt lassen sich die höchsten Anteile in den Italienischen Alpen und den Italienisch sprechenden Regionen der Schweiz (Tessin) verzeichnen.▪ Sehr kleine Gemeinden (<500 Einwohner) und Städte mit über 25.000 Einwohnern verzeichnen im Durchschnitt einen höheren Altersindex. Die Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen ist zur Deckung ihrer Bedürfnisse stärker von einer guten Erreichbarkeit abhängig. Der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe wird bis zum Jahr 2050 auf 30% der Durchschnittsbevölkerung ansteigen.
-------------------------------	--

(Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention , 2007)

- Verändertes Verbraucherverhalten im Tourismus vermindert das Potenzial für den Wintersport, bietet jedoch neue Chancen im Bereich Outdoor und Wellness-/Spa-Tourismus. Der noch anhaltende Trend zum Kurzurlaub hat viele alpine Tourismusegebiete vom Reiseziel für den Haupturlaub zum Ziel für Kurzurlaube und zur Veranstaltungsdestination gemacht.



Karte 13. Alten- und Jugendquotient

Im Hinblick auf den Alten- bzw. Jugendquotienten scheinen in den Alpen Gegensätze auf. Der Anteil älterer Menschen ist in den West- und Südalpen höher und in den Nord- und Ostalpen niedriger.

Quelle : Tappeiner et al. (2008)

Zunehmende Mobilität von Gütern und Personen

<p>Zunehmende Mobilität von Gütern und Personen</p>	<p>Die zunehmende Mobilität von Gütern und Personen hängt von den relativ niedrigen Preisen für fossile Energieträger und der wirtschaftlichen Globalisierung ab. Einerseits besteht allgemein der übertriebene Glaube an die mechanischen Auswirkungen einer verbesserten Erreichbarkeit auf das lokale Investitionsniveau und die wirtschaftliche Dynamik, obwohl eine umfangreiche Literatur vorliegt, die nachweist, dass es begleitender Maßnahmen bedarf, um von Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen positive Effekte zu erzielen. Andererseits hatten die Projekte der Transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-T) zwar einen starken Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung (EC 2009) entlang der europäischen Hauptverkehrsachsen oder im Umfeld von Flughäfen, das ESPON TRACC-Projekt kommt jedoch zu dem Schluss, dass „ die kombinierten Ergebnisse von empirischen Studien und Modellstudien nahelegen, dass die gegenwärtige europäische Verkehrspolitik die unterschiedliche Erreichbarkeit zentraler und peripherer Regionen eher verstärkt als verringert.“ (S&W et al., 2011). Die Planung und der Bau neuer Verkehrsinfrastrukturen ist ein langwieriger Prozess, der sich von den ersten Plänen bis zur endgültigen Fertigstellung oft über Jahrzehnte erstreckt. In wohlhabenden und schnell wachsenden Regionen liegt die tatsächliche Beförderungsnachfrage zum Zeitpunkt der Fertigstellung oft über den ursprünglichen Schätzungen. Veränderungen im Siedlungsverhalten der Bevölkerung oder knappe Wohnbaukapazitäten in Metropolen und Städten führen zu einer wachsenden Zahl von Pendlern. Verkehr ist somit ein Treiber, ähnlich wie der Klimawandel, der durch einen sich verstärkenden Kreislauf geschaffen wird: Diskussionen und Pläne über Verkehrsinfrastrukturen rufen Reaktionen im Zusammenhang mit der regionalen Entwicklung hervor. Die konkreten oder erwarteten Verkehrsauswirkungen zwingen Entscheidungsträger dann zu handeln.</p>
---	--

<p><i>Anzeichen im Alpenraum</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das alpine Straßennetz wird generell stark für den Güterverkehr genutzt. Laut Verkehrserhebungsdaten nahm in den zehn Jahren von 1995 bis 2005 der Schwerverkehr auf den verkehrsreichsten Autobahnen um 30% zu. Der Anteil des Güterverkehrs auf den Hauptverkehrsstraßen in den Alpen liegt zwischen 15% und 35% an den Übergängen Brenner und Tauern und erreicht am Übergang Fréjus 60%. (Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2007) ▪ Das Projekt Monitraf des Alpenraumprogramms zeigte, dass externe Transportkosten in sensiblen alpinen Gegenden im Verhältnis von 2 zu 5 wesentlich höher liegen als im Flachland (wegen des Klimas, der Topografie usw.). Die aktuellen Haushaltszuweisungen, z.B. für die Straßenunterhaltung, tragen diesen zusätzlichen Kosten nicht ausreichend Rechnung. (Quelle: Region Rhône-Alpes et al. (2008)) ▪ Die Alpenpässe sind wichtige Verkehrskorridore für weite Teile Europas, die sich von Südtalien bis hin zur Nord- und Ostsee erstrecken.
--------------------------------------	---

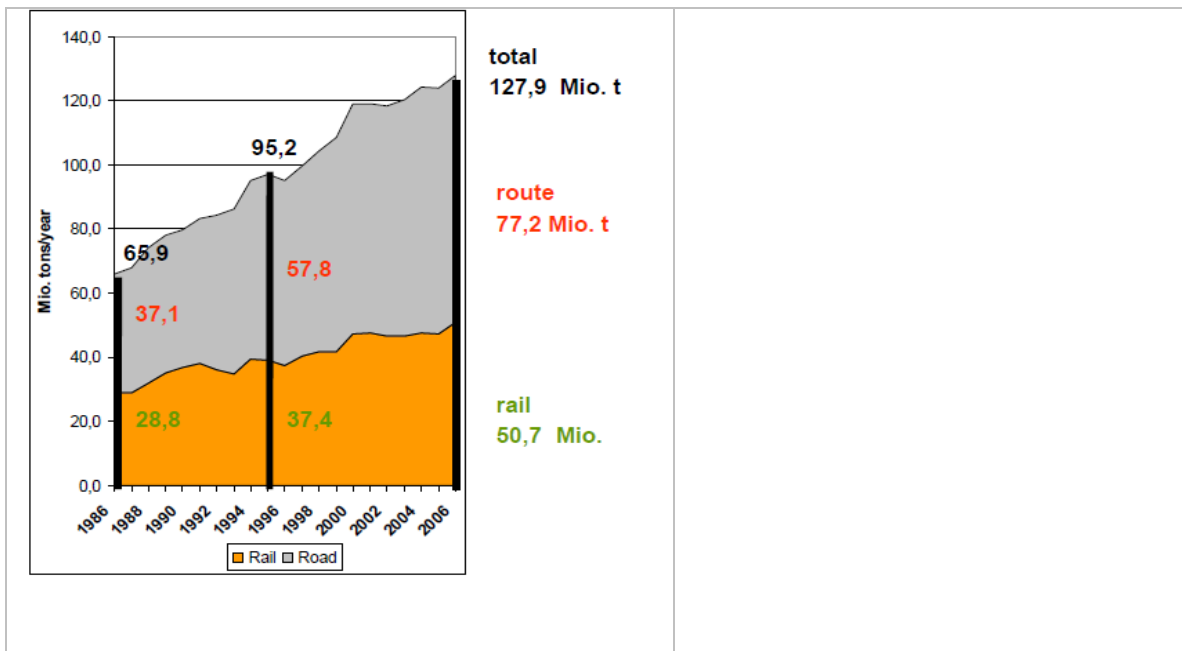


Abbildung 4. Vergleich der Entwicklung des Straßen- und Schienenverkehrs (1986-2006) auf den Hauptverkehrsachsen

(Mont-Cenis, Fréjus, Mont-Blanc, Simplon, St. Gotthard, San Bernardino, Brenner und Tauern)
 Der Gesamtverkehr nimmt konstant zu, wobei der Schienenverkehr anteilmäßig abnimmt, auch wenn er in absoluten Zahlen stabil bleibt.

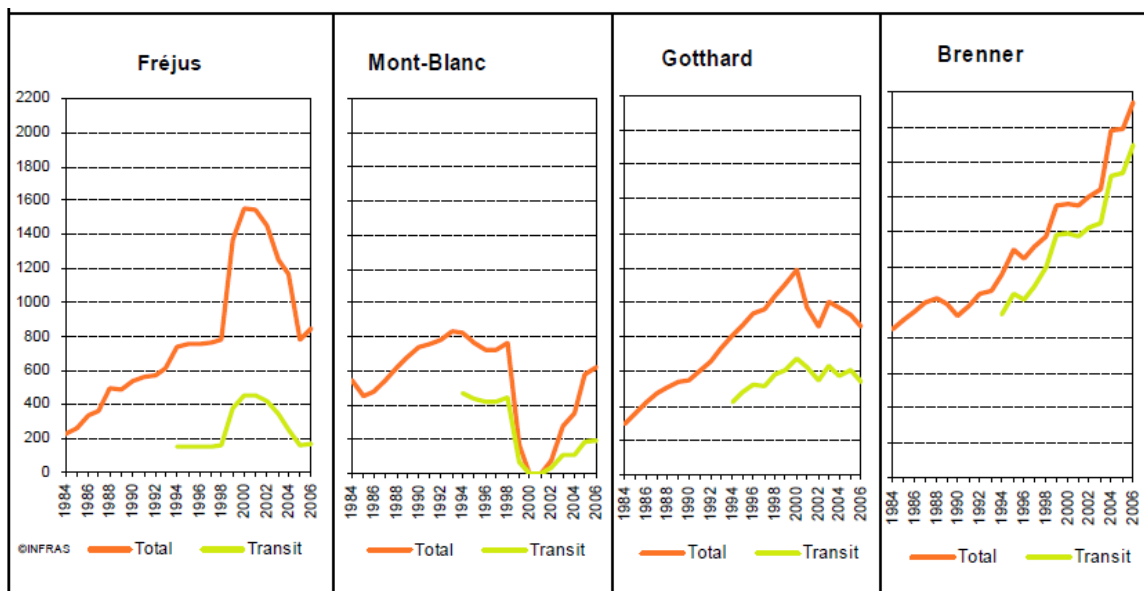


Abbildung 5. Zunahme des Lastwagenverkehrs (Fahrzeuge in Tausend pro Jahr)

Die Tabellen zeigen deutlich die Zunahme des Verkehrsaufkommens an den Hauptalpenpässen über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren. Der Anteil des Transitverkehrs ist dabei oft hoch.

Quelle : Projekt Monitraf, Region Rhône-Alpes et al. (2008)

3.3. Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken

Eine methodische Einschränkung einer regionalen SWOT-Analyse liegt am Fehlen eines normativen Rahmens, auf dessen Grundlage Stärken (S) und Schwächen (W) identifiziert werden können. Es können lediglich die Entwicklungsziele und die strategische Ausrichtung der Regionen herangezogen werden. So sind beispielsweise Massenunterkunftskapazitäten von niedriger oder mittlerer Qualität keine Stärke oder Schwäche an sich. Möchte eine Region Urlauber des hochpreisigen Premiumsegments ansprechen handelt es sich um eine Schwäche, möchte sie hingegen junge, preisbewusste Besucher anziehen, so kann es eine Stärke sein.

Zugegebenerweise ist die Ausgangsfrage regionaler Strategieentwicklung oft „Was macht diese Region gegenüber anderen Regionen besonders?“. Eine Art von normativem Rahmen kann geschaffen werden, indem benachbarte Gebiete und zwar insbesondere solche mit besseren Leistungen, als „Norm“ oder „Modell“ herangezogen werden. Für ein Gebiet wie den Alpenraum birgt ein derartiger Ansatz offensichtliche Risiken, da die lokalen Unterschiede in den Voraussetzungen und Zielen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung solche „Übertragungen“ zwischen Gebieten unratsam machen.

Der angewandte Ansatz fasste Stärken und Schwächen im Rahmen des Dreiecks der Nachhaltigkeit zusammen: Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Darüber hinaus wurde das sektorübergreifende Feld der Raumplanung und territorialen Entwicklung bewertet. Tabelle 3 zeigt das verwendete Auswertungsschema.

Tabelle 3. Auswertungsschema: Kategorien zur Identifizierung von Stärken und Schwächen

Wirtschaft	Gesellschaft	Umwelt
Marktzugang	öffentliche Dienste	örtliche Klimabedingungen
Produktionsstrukturen	Gesundheitswesen / Versorgung älterer Menschen	Topografie
Arbeitsmarkt	höhere Bildung	Naturerbe / Biodiversität
Forschung und Entwicklung	Kulturerbe	Naturgefahren
Unternehmertum		natürliche Ressourcen
Einnahmestrukturen		

Eine SWOT-Analyse nach Gebietstypen ist daher ein technisches Instrument, das von den Meinungen vom Vorhandensein von Stärken und Schwächen ausgeht und auf der Beurteilung der Zielsetzungen der Regionen und der externen und internen Trends gründet, mit denen sie sich auseinandersetzen haben. Bei der Betrachtung der Qualität von Fremdenverkehrsunterkünften, beispielsweise, kann sich die Beurteilung auf allgemeine Trends auf dem Tourismusmarkt hinsichtlich der Unterkunftspräferenzen der Gäste gründen. Da wir aus der Marktforschung wissen, dass die Fremdenverkehrsnachfrage in den letzten Jahrzehnten allgemein und nicht nur im oberen Segment gestiegen ist, kann das Expertenteam die Stärke

oder Schwäche einer Region nach der Qualität der bestehenden Angebote im Hinblick auf diese Trends bewerten. Zur Identifizierung der Stärken und Schwächen in anderen ausgewählten Feldern wurden ähnliche Methoden verwendet.

Mit diesem methodischen Ansatz für alle fünf Gebietstypen wurde eine Liste strategisch wichtiger Stärken und Schwächen erstellt. Tabelle 4 zeigt die allgemeine Struktur der Ergebnis-Matrix nach auf Tourismusgebiete angewandten Wirtschaftskategorien.

Tabelle 4. Aufstellung der Stärken und Schwächen: Beispiel Tourismusgebiete

SW Tourismusgebiete			Stärken	Schwächen
Wirtschaft	E1	Marktzugang	Meistens sehr gut (Information, Buchung, Beförderung) Gute Anbindung an das Flachland und dessen Einzugsgebiet durch Infrastrukturen (Schiene, Straße, Luft) und Dienstleistungen	Stellenweise schwere Zugänglichkeit im Winter aufgrund der Wetterbedingungen und Talstrukturen
	E2	Produktionsstruktur	International hohe Wettbewerbsfähigkeit (praktisch ein Monopol im Wintersport-Tourismus) Hoher Nutzen aus dem Tourismus, der zahlreiche Tätigkeiten im Zusammenhang mit Dienstleistungen für Touristen und der Wartung von Ausrüstungen nach sich zieht Fähigkeit der lokalen Wirtschaft zu schrumpfen und zu expandieren	Eine Wirtschaft, die stark von Einnahmen abhängt, die von außen kommen Oft eine Saisonwirtschaft, in der sich Hochsaison und Nebensaison abwechseln
	E3	Arbeitsmarkt	Differenzierter Arbeitsmarkt mit zahlreichen Arbeitsplatzmöglichkeiten Fähigkeit, verschiedene Tätigkeiten zu vereinen, um Einnahmen über das ganze Jahr zu erzielen Gutes branchenbezogenes Ausbildungssystem	Ein Arbeitsmarkt, der zum Teil von Saisonarbeitskräften abhängt, die von außen kommen Ein von wenigen hochqualifizierten Arbeitsplätzen abhängiger Arbeitsmarkt
	E4	F & E / Innovation	F&E und Technologie werden stark vom Tourismussektor angeregt, jedoch meistens außerhalb dieser Regionen	Innovation ist meistens technologie- und nicht dienstleistungsgetrieben
	E5	Unternehmertum	Gutes Unternehmertum im Fremdenverkehrsbereich Sehr guter Branchenmix von KMUs und wenigen Großunternehmen Für Neugründungen sind nur geringe Investitionen erforderlich	
	E6	Einnahmenstruktur	Hohes Transferviveau	Von außerhalb kommende, saisonbedingte Einnahmen Hohe direkte und indirekte Subventionen
	Zusätzliche Anmerkungen		Hohes sektorübergreifendes Potenzial (z.B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Handwerk usw.)	Höchstes Risikoniveau am Finanzmarkt (Basel II-Kriterien)
	Gesellschaft	S1	Öffentliche Dienste	...

Diese Stärken und Schwächen bilden die Grundlage zur Identifizierung der Chancen (O) und Risiken (T), die aus den Auswirkungen externer Treiber in den verschiedenen Gebietstypen auf den Alpenraum und dessen Regionen hervorgehen. Die Kombinationen, die sich aus der Beurteilung der Auswirkungen ergeben, die die sechs Treiber auf die Stärken (S) und Schwächen (W) haben, die gegenwärtig im Hinblick auf das Ausfindig machen zukünftiger Chancen oder Risiken (OT) identifiziert wurden, werden in Tabelle 5 beschrieben.

Tabelle 5. Kombination von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken

Keine maßgebliche Auswirkung	Viele Stärken und Schwächen werden von manchen Treibern nicht beeinflusst. Ein sehr gutes höheres Bildungswesen, beispielsweise, wird durch den Klimawandel nicht direkt beeinflusst. In Verbindung mit diesem Treiber können weder eine Chance noch eine Risiko ermittelt werden.
S-O	Ein Treiber fördert die weitere Entwicklung einer bereits bestehenden Stärke. Der Treiber Wissen und Informationsgesellschaft unterstützt die Entwicklung und Nutzung eines bereits vorhandenen, sehr starken höheren Bildungswesens.
S-T	Ein Treiber wirkt einer bestehenden Stärke entgegen. So wird der Klimawandel Wintersportorte in niedrigen und mittleren Höhenlagen stark unter Druck setzen, auch wenn diese Orte heute ein sehr starkes Produkt haben.
W-O	Bei einer schwachen Ausgangsposition kann ein Treiber dazu beitragen, die Situation umzukehren. Bei ländlichen Gebieten mit hohem landwirtschaftlichem Potenzial schafft die zunehmende Nachfrage nach erneuerbarer Energie - was gegenwärtig zu einer schwachen Position beiträgt - neue Chancen.
W-T	Ein Treiber verstärkt eine bereits vorhandene Schwäche. In Regionen mit einer bereits unausgewogenen Bevölkerungsentwicklung aufgrund niedriger Geburtenziffern und Abwanderung wird der demografische Wandel diesen Trend noch verstärken.

Die systematische Kreuzanalyse aller sechs Treiber und aller identifizierten SW-Komponenten der einzelnen Gebietstypen ermöglichte die Erstellung eines Gesamtbildes der wichtigsten Chancen und Risiken in jedem Gebietstyp. Tabelle 6 zeigt die allgemeine Struktur der Tabelle der OT-Ergebnisse.

**Tabelle 6. Allgemeine Struktur der Tabelle der OT-Ergebnisse: Beispiel
Alpenstädte**

Gebietstyp Alpenstädte		
Detaillierte Liste der Chancen		
Klimawandel		
E4	F & E / Innovation	Bedarf an Klimaschutz / Energieeffizienz bietet Chancen in den Bereichen Technologie und Consulting/Engineering
S1	Öffentliche Dienste	Investitionen in CO ₂ -arme Dienstleistungen
S3	Höhere Bildung	Erlangen einer Führungsposition in F & E (siehe oben)
Energie		
E4	F & E / Innovation	Bedarf an Klimaschutz / Energieeffizienz bietet Chancen in den Bereichen Technologie und Consulting/Engineering
S3	Höhere Bildung	Erlangen einer Führungsposition in F & E (siehe oben)
globale Wirtschaft		
E2	Produktionsstrukturen	Regionalismus gewinnt in einigen Sektoren an Bedeutung
E3	Arbeitsmarkt	Hohe Attraktivität für hochqualifizierte Zuwanderer
E5	Unternehmertum	Weltweit agierende Unternehmen als Investoren, um Zugang zum europäischen Markt zu erhalten
Ea	Zusätzliche Anmerkungen	Exportmöglichkeiten auf dem Weltmarkt

Nicht alle beobachteten Chancen und Risiken haben die gleiche strategische Bedeutung. Die Nutzung bestimmter Chancen und die Bewältigung bestimmter Risiken können existentielle Ausmaße einnehmen. Die Bewältigung der Abwanderung hochqualifizierter junger Menschen – der Brain-Drain-Effekt – beispielsweise ist ein Schlüsselthema, dem sich ländliche Gebiete und Tourismusgebiete zu stellen haben. Andere, wie z.B. externe Investoren als Chance in manchen Tourismusgebieten, haben weder dieses allgemeine Ausmaß, noch haben sie für alle Tourismusgebiete die gleiche Bedeutung. Die Expertengruppe hat ein Ranking der OT-Elemente erstellt, in der die langfristigen Auswirkungen und der Grad allgemeiner Relevanz für alle Regionen eines Gebietstyps verglichen werden.

In Tabelle 7 sind die OT-Elemente aufgeführt, die mindestens ein mittleres (3), hohes (2) oder sehr hohes (1) strategisches Potenzial aufweisen.

Diese Übersicht soll als Ausgangspunkt für Diskussionen darüber dienen, wie transnationale Zusammenarbeit und interregionale Aktivitäten, die die unterschiedlichen Gebietstypen verbinden, dazu beitragen können, Chancen zu Nutzen und Risiken zu bewältigen.

Tabelle 7. Ranking der relevantesten Chancen und Risiken im Alpenraum nach Gebietstyp

Treiber	DF NO		Chance (O) / Risiko (T)	<i>M: Metropolen, A: Alpenstädte, S: stabile ländliche Gebiete, D: Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, T: Tourismusgebiete</i>				
				M	A	S	D	T
Klimawandel	CC1	O	Innovationen zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels (z. B. bei der Wasser- und Energieversorgung) durch bestehende private und öffentliche Kapazitäten	1				
	CC2	O	Bedarf an Technologie und Consulting/Engineering zum Klimaschutz / Energieeffizienz		1			
	CC3	T	Eingeschränktere räumliche Kapazitäten (-> höhere Grundstückspreise, höhere Schadensanfälligkeit, Bedarf an korrigierenden Maßnahmen)		2		2	3
	CC4	O	Investitionen in CO ₂ -arme Dienstleistungen (Verbesserung der Dienste/Lebensqualität/des positiven Images)	2	2			3
	CC5	T	Geringeres Einkommen für die Intensivlandwirtschaft (z.B. höhere Wasserkosten), Einschränkungen für das Modell der Intensivlandwirtschaft durch die derzeitigen Nutzpflanzen			1	2	
	CC6	O	Höhere Produktivität, andere, produktivere Nutzpflanzen (vor allem in den Nordalpen)			1	2	
	CC7	O	Durch Klimaschutzmaßnahmen eingeführte erneuerbare Energiequellen als Wachstumsbranche zur Unterstützung des Übergangs zu einer CO ₂ -armen Technologie			3	1	
	CC8	T	Kürzere Saison in Wintersportgebieten in tiefen und mittleren Höhenlagen (-> ROI nicht mehr sicher, sehr kurzer Arbeitszeitraum für Saisonarbeitskräfte)					1
	CC9	T	Sicherung der Wasserverfügbarkeit (vor allem in den Südalpen, für Industrie und Energieproduktion)	1	2			
	CC10	T	Stärkere Nutzung knapper Wasservorräte für die künstliche Beschneidung, vor allem in den Südalpen					2
Energie	E1	O	Innovationen im Bereich verbrauchsarmer Modelle (Technologie und Management), neue Modelle für die Erzeugung / Verteilung von Energie	2				
	E2	O	Kompaktere Metropolen und kürzere Verkehrswege	2		3		
	E3	T	Höhere Kosten für Pendler (Nebeneffekt des hohen Drucks von Siedlungsentwicklung und Wohnungsbau in Metropolen und Städten)	3	2	3	3	
	E4	O	Bedarf an Technologie und Consulting/Engineering zum Klimaschutz / Energieeffizienz		1			
	E5	O	Wirtschaftswachstum durch Erlangen einer Führungsposition im Bereich F&E (auch durch Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privaten Forschungssektor)		1			
	E6	T	Zeitlich begrenzte Verfügbarkeit von Wasserressourcen für die Energieerzeugung aus Wasserkraft		3			
	E7	O	Investitionen in eine dezentrale Energieerzeugung oder energieautonome Regionen (Energie für die Region von der Region)			3		
	E8	T	Die Energieerzeugung aus Wasserkraft sieht sich einer Verringerung der Ressourcen gegenüber und der Notwendigkeit, diese zu teilen	2	2	1		
	E9	O	Umweltfreundliche Energie: Wind-/Wasserkraft/Energiespeicherung			3	1	
	E10	T	Verlust an Biodiversität durch Monokulturanbau von Biomasse / Wasserkraft-Investitionen				2	
	E11	T	Wachsende Kosten für Infrastrukturen mit hohem Energieverbrauch (z.B. Industrie, Beschneidung, Seilbahnen)	3				1
	E12	O	Nutzung sektorübergreifender Potenziale für die lokale / regionale Wirtschaft (z.B. Energieversorgung der Tourismusbranche durch Bauern)					1
	E13	O	Umweltfreundlicher / emissionsfreier Verkehr und Energieversorgung (Imagefaktor, der das Reiseziel attraktiv für Touristen macht)					2
globale Märkte	GM1	O	Nutzung starker Kapazitäten führender alpiner Hochschulen und Forschungseinrichtungen für Wettbewerbsfähigkeit und Allianzbildung	1				
	GM2	T	Verbesserung der Verfügbarkeit von Risikokapital außerhalb der Alpenländer / Reduzierung des Risikos des Kontrollverlusts über Kapital (und somit über Wissen)	1	2			
	GM3	O	Weitere Verbesserung einer effizienten Raumordnung (komparativer Vorteil für Investoren gegenüber anderen Weltmetropolen)	2				
	GM4	O	Nutzung der wachsenden Bedeutung des Regionalismus in manchen Sektoren durch Nutzung kultureller Werte (Traditionen / Wissen / Ressourcen)		2	2		2
	GM5	O	Anziehung hochqualifizierter Zuwanderer durch hohe Attraktivität des Alpenraums	3	3			
	GM6	T	Forschungsfelder (Technologie, Medizin) mit steigendem Bedarf an Finanzmitteln gehen an Metropolen / außerhalb der Alpen liegende F&E – Zentren verloren		2			
	GM7	O	Nutzung des Kulturerbes als Innovationsgrundlage für unverwechselbare Alpenprodukte und –dienstleistungen auf global vereinheitlichten Märkten		3	3	3	3
	GM8	O	Nutzung der starken Position von Städten und Metropolen durch Anpassung der Produktionsstrukturen / verstärkte Zusammenarbeit mit Städten / Metropolen			3		3
	GM9	O	Aktiver Eintritt und weiteres Wachstum auf internationalen Quellmärkten (hohe Dichte von Flughäfen mit interkontinentalen Direktverbindungen)					2
	GM10	O	Wissens- und Technologie-Transfer zu anderen Berggebieten (zusammen mit meist in Städten oder stabilen ländlichen Gegenden ansässigen Marktführern)		3	3		2

Treiber	DF NO	Chance (O) / Risiko (T)	M: Metropolen, A: Alpenstädte, S: stabile ländliche Gebiete, D: Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, T: Tourismusgebiete				
			M	A	S	D	T
	GM11	O	Entwicklung des Hochschulsektors durch Studienangebote vor Ort in alpenspezifischen Wissensbereichen (z.B. Tourismus, Holzbau, ...)				
	GM12	T	Druck durch großräumige, von globalen Investoren finanzierte Projekte				
	GM13	T	KMU können Skaleneffekte nicht nutzen und verlieren ihre Führungsposition / Marktanteile				

Treiber	DF NO	Chance (O) / Risiko (T)	M: Metropolen, A: Alpenstädte, S: stabile ländliche Gebiete, D: Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, T: Tourismusgebiete				
			M	A	S	D	T
Wissen & Innovation	KI1	O	Die Alpen und deren Metropolen für hochqualifizierte Arbeitskräfte attraktiv machen				
	KI2	O	Nutzung starker Kapazitäten führender alpiner Hochschulen und Forschungseinrichtungen für Wettbewerbsfähigkeit und Allianzbildung				
	KI3	O	Unterstützung von Existenzgründungen höher Gebildeter / Bereitstellung von Gründerzentren / PPP als Option für den Transfer von Forschungsergebnissen auf die Wirtschaft vorantreiben				
	KI4	O	Stärkung der Führungsposition in der angewandten Forschung in Verbindung mit regionalen Traditionen, Wissen und Ressourcen/Transfer auf die Regionen				
	KI5	O	Aktive Nutzung der Kapazitäten, um aus den F&E-Ergebnissen von Städten und Metropolen Nutzen zu ziehen (Anregung von Kooperationen)				
	KI6	T	Abdeckung „weißer Flecken“ auf den Karten ohne Zugang zu Hochgeschwindigkeits-Internetverbindungen, um den gesamten Alpenraum der Informationswirtschaft und Informationsgesellschaft zu öffnen				
	KI7	O	Lokales, traditionelles Wissen für Innovation nutzen / im Rahmen der Traditionen die Vorbehalte der lokalen Bevölkerung gegenüber Innovation abbauen				
	KI8	O	Nutzen aus dem Wissens- und Technologie-Transfer in andere Berggebiete ziehen				
	KI9	T	Vermeidung eines „Innovationsgefälles“ gegenüber ländlichen Gebieten durch Unterstützung aus Metropolen und Städten				
	KI10	T	Mangelnde Innovation im Tourismus-Dienstleistungsbereich (Innovationen finden zumeist im Bereich Technologie statt und erfordern hohe Investitionen der KMUs)				
Demografischer Wandel	DC1	O	Den Kampf mit globalen Akteuren um Talente gewinnen - (Metropolen -> Städte) (Metropolen und Städte -> alle anderen)				
	DC2	O	Nutzung des wachsenden Marktpotenzials einer alternden Gesellschaft (nutzerfreundliche Produkte und Dienstleistungen)				
	DC3	T	Beibehaltung des bestehenden Potenzials der KMUs durch Weitergabe an die nächste Generation (innerhalb oder außerhalb der Familie)				
	DC4	T	Abdeckung des zunehmenden Bedarfs an öffentlichen Dienstleistungen für ältere Menschen / Beibehaltung der Dienstleistungen für Kinder (Abnahme der Altersgruppen)				
	DC5	O	Aktivierung des Potenzials junger Ruheständler zur Unterstützung der Zivilgesellschaft, um den zunehmenden Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen abzudecken				
	DC6	T	Abdeckung des zunehmenden Bedarfs an Versorgungs-Dienstleistungen: zusätzliche Kosten / Unterstützung von Angehörigen				
	DC7	T	Sicherstellung der Übergabe von Höfen an die nächste Generation (innerhalb oder außerhalb der Familie), Verhinderung der Landschaftszerstückelung				
	DC8	T	Die Weitergabe des immateriellen Kulturerbes auf die nachfolgende Generation lebendig halten / Sichtbarmachung des Kulturerbes als Standortfaktor				
	DC9	T	Verbesserung der Zugänglichkeit bei zunehmender Nachfrage durch Behinderte / Menschen mit eingeschränkter Mobilität, um auf dem Markt älterer Touristen wettbewerbsfähig zu bleiben				
	DC10	O	Das Bewusstsein für interkulturelle und soziale Vielfalt stärken und für die Entwicklung in ländlichen Gegenden nutzen				
	DC11	O	Nutzung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials durch Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung (Unterstützung qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte / mehr Führungspositionen)				
	DC12	T	Anpassung von Tourismusangeboten an ein rückläufiges Marktpotenzial für Wintersport/ Familien in traditionellen Quellenmärkten				
	DC13	T	Sicherung qualifizierter Dienstleistungs-Arbeitskräfte trotz des dynamischen Rückgangs des endogenen Arbeitskräftepotenzials in der Tourismusbranche				
	DC14	O	Aktive Nutzung des Images / Vermarktung der „Alpen“ um die Alpenregionen für junge Menschen und Familien attraktiv zu machen				
	DC15	O	Reduzierung der Saisonabhängigkeit der Tourismusbranche durch neue Gesundheits-, Therapie- und Versorgungs-Dienstleistungen				
	DC16	T	Systematisches proaktives Management des Bevölkerungswachstums, um bessere Ausgangspositionen für junge Menschen zu schaffen / zur Reduzierung sozialer Ungleichgewichte				
	DC17	T	Hoher Druck durch Zweitwohnungs- / Alterswohnsitz-Besitzer auf dem Immobilienmarkt / Ausschluss lokaler junger Menschen				
Ver-	TR1	O	Nutzung der Innovationskapazitäten im Bereich Verkehr (Technologie, Management, neue private Dienstleistungen)				

Treiber	DF NO		Chance (O) / Risiko (T)	M: Metropolen, A: Alpenstädte, S: stabile ländliche Gebiete, D: Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, T: Tourismusgebiete				
				M	A	S	D	T
kehr	TR2	O	Förderung des hohen Niveaus des öffentlichen Verkehrs und der Infrastrukturen zur Erhöhung des globalen Anreizes	3	3			
	TR3	O	Nutzung des Potenzials kompakter Siedlungsgebiete, die durch eine Neuorientierung der Raumplanung geschaffen wurden	2	2			
	TR4	T	Vermeidung einer zusätzlichen Kluft zwischen Städten / Metropolen und ländlichen Gebieten durch neue Vorhaben für Hochgeschwindigkeitszüge			3	3	2
	TR5	T	Beibehaltung qualitativ hochwertiger Verkehrsnetze trotz steigender Kosten für die Anbindung ländlicher Randgebiete sowie der Mobilität vor Ort (Tourismus)		2	3	3	2
	TR6	O	Nutzung des wachsenden Potenzials von Metropolen- und Stadtzentren mit beschränktem Autoverkehr aber mit Eisenbahnanschluss	2	2			
	TR7	T	Vermeidung eines Attraktivitätsverlust der Wohnstandorte durch steigende Transportkosten (-> steigende Transportkosten für Pendler)			3		3
	TR8	O	Anziehung von (öffentlichen und privaten) Verkehrsdiensten durch die Green Economy/Co ₂ -neutrale Angebote zur Steigerung der lokalen und regionalen Akzeptanz	3	3	2	2	2
	TR9	T	Wahrung wettbewerbsfähiger Tourismus- und Freizeitangebote trotz höherer Transportkosten (Gefahr der Bevorzugung von Reisezielen mit kurzen Anfahrten / in Randgebieten)					2
	TR10	T	Beibehaltung der wirtschaftlichen Basis für hohe Investitionen und laufende Kosten, die die Bereitstellung wettbewerbsfähige Seilbahnanlagen gewährleisten					2

3.4. Durch die SWOT-Analyse identifizierte strategierelevante Themen

Die sich ergebende Matrix mit 72 Chancen und Risiken muss in einer Liste strategisch relevanter Themen konsolidiert werden. Die Konsolidierung erfolgte in vier Schritten:

- 1) Horizontale Analyse: Identifizierung der Chancen und Risiken (OT), die hauptsächlich für einen Gebietstyp relevant sind (gleiche Ebene -> horizontale Verbindung zwischen den Regionen und deshalb hohes Potenzial für die Zusammenarbeit auf dieser Ebene), aber mit einem sehr hohen (1) bzw. hohen strategischen Potenzial (2).

(Beispiel: CC1⁹ Innovationen zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels (z. B. bei der Wasser- und Energieversorgung) durch bestehende private und öffentliche Kapazitäten und CC9 Sicherung der Wasserverfügbarkeit (vor allem in den Südalpen haben die Industrie und Energieproduktion überwiegend strategische Bedeutung für die Metropolen und nicht für ländliche Gebiete und Urlaubsgebiete)

- 2) Vertikale Analyse: Identifizierung der Chancen und Risiken (OT), die für mindestens drei der fünf Gebietstypen von hoher Bedeutung sind (vertikal: Gebietstypen auf verschiedenen territorialen Ebenen – deshalb hohes Kooperationspotenzial zwischen verschiedenen Ebenen).

(Beispiel: GM7 Nutzung des Kulturerbes als Innovationsgrundlage für unverwechselbare Alpenprodukte und –dienstleistungen auf global vereinheitlichten Märkten; KL4 Stärkung der Führungsposition in der angewandten Forschung in Verbindung mit regionalen Traditionen, Wissen und Ressourcen/Transfer auf die Regionen und DC8 Die Weitergabe des immateriellen Kulturerbes auf die nachfolgende Generation lebendig halten/Sichtbarmachung des Kulturerbes als Standortfaktor. Alle sind von strategischer Bedeutung für mindestens vier Gebietstypen, wobei ländliche Gebiete/Urlaubsgebiete immer dazugehören.)

- 3) Gegenprobe der Inhaltsanalyse: Identifizierung der Chancen und Risiken (OT), die zu gleichen oder ähnlichen Themenbereichen gehören und starke Auswirkungen auf mindestens zwei Gebietstypen haben

(Beispiel: Eine Stichwortsuche nach dem inhaltlichen Aspekt von umweltfreundlichen/CO₂-armen Energien und Dienstleistungen liefert die OT-Elemente CC4 Investitionen in CO₂-arme Dienstleistungen (Verbesserung der Dienste/Lebensqualität/des positiven Images), CC7 Durch Klimaschutzmaßnahmen eingeführte erneuerbare Energiequellen als Wachstumsbranche zur Unterstützung des Übergangs zu einer CO₂-armen Technologie, E9 umweltfreundliche Energie: Wind-/Wasserkraft/Energiespeicherung, TR8 Anziehung von (öffentlichen und privaten) Verkehrsdiensten durch die Green Economy/CO₂-neutrale Angebote zur Steigerung der lokalen und regionalen Akzeptanz, die alle mit mindestens zwei Gebietstypen verbunden sind.)

- 4) Verbindung und Interpretation: Identifizierung der mit den Chancen und Risiken (OT) verbundenen Probleme

Auf der Grundlage dieser drei Schritte wurde zunächst eine erste Gruppe von Chancen und Risiken gebildet. Mit dieser Methode wurden Gruppen mit

- a. territorialen Verbindungen (horizontal/vertikal) und mit einer inhaltlichen Verbindung (siehe Beispiele in Schritt 1 und 2) und mit
- b. inhaltlichen Verbindungen (siehe Beispiel der Gegenprobe der Inhaltsanalyse)

⁹ Die Codes beziehen sich auf die zweite Spalte von Tabelle 7 S.77.

ausgemacht und führten in einigen Fällen zur Umstrukturierung der Chancen und Risiken.

(Beispiel: Bei einer Betrachtung der Ergebnisse der Inhaltsanalyse von Schritt 3 ist es offensichtlich, dass zwei sehr unterschiedliche Aspekte beteiligt sind. Erstens der Aspekt der Energieerzeugung und zweitens die Nutzung von Energie und Dienstleistungsangeboten in Verbindung mit dem Energieverbrauch. Die Probleme und auch die beteiligten Akteure unterscheiden sich eindeutig. Deshalb wurde in der groben Liste die umweltfreundliche Energieerzeugung von der Green Economy und den Dienstleistungen getrennt.)

Schließlich zog die Expertengruppe bei der Identifizierung der Chancen- und Risikogruppen mit hohem Kooperationspotenzial bedeutende aktuelle oder anstehende Probleme in Betracht. Als Ergebnis wurde jede OT-Gruppe mit Problemen verbunden. Das erste Beispiel soll zu Erklärungs Zwecken herangezogen werden. Zuerst zeigte die Diskussion, dass die Frage der Effizienz nicht nur im Bereich Wasser, sondern auch im Energiesektor von grundlegender Bedeutung ist. Außerdem wurde klar, dass die beteiligten Akteure, die zusammenarbeiten könnten, sich auf derselben Ebene befinden und aus demselben Gebietstyp kommen. Auf diese Art und Weise ergab sich ein Handlungsfeld in Verbindung mit Modellen für niedrigen Verbrauch und Innovation in den zwei Bereichen Wasser und Energie. Die existierenden oder anstehenden Probleme wurden dann mit diesem Handlungsfeld verbunden, und es wurde eine Begründung gegeben. Daraus ergab sich folgendes Ergebnis:

Handlungsfeld: Modelle für niedrigen Verbrauch und Innovationen in den Bereichen Energie und Wasser

Verbundene Probleme: Sich verändernde Rahmenbedingungen bei der Energieversorgung (Preise, Nachfrage, Netze), politischer Impuls für einen reduzierten Fußabdruck, jahreszeitlich bedingte Dürre in einigen Gebieten

Begründung: Warum ist eine Zusammenarbeit im Alpenraum relevant/notwendig? Hohe Anzahl von Energieproduktionsstätten und transnationalen Netzen zu den Verbrauchern, steigende Energiepreise, transnationale Beziehungen in Bezug auf Wasserversorgung und -verbrauch, Wettstreit um Wasser zwischen Regionen und Sektoren (Industrie, Landwirtschaft, Energie, Haushalte)

Mit dieser Vorgehensweise konnten 20 Handlungsfelder identifiziert werden, die zusammen mit den verbundenen Problemen, der Begründung und einem Qualitätsranking der transnationalen Kooperationsebene in Tabelle 8 angeführt sind.

Tabelle 8. Strategische Handlungsfelder, die anhand der Konsolidierung der SWOT-Analyse identifiziert wurden

Handlungsfelder <i>verbundene Probleme (kursiv)</i>	Relevanz der Kooperation	Begründung (Warum ist eine alpenübergreifende Zusammenarbeit relevant?)
<p>1 Räumliche Organisation, Verkehrs- und Mobilitätsmanagement</p> <p><i>Engpässe in Verkehrssystemen, Kosteneffizienzdruck im öffentlichen Verkehr, Zersiedelung, Wettstreit zwischen Landnutzungsformen: Freizeit, Wohnen, Landwirtschaft, Schutzgebiete...</i></p>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Engpässe beeinflussen den alpenquerenden Verkehr stark • Verkehrsnetze sind alpenquerend • Der öffentliche Verkehr hat eher einen regionalen als alpenquerenden Fokus • Die Landnutzung hat ähnliche alpine Muster, aber die Verwaltungsinstrumente sind nicht alpenübergreifend
<p>2 Entwicklungsmodelle für Gebiete mit rückläufiger Entwicklung</p> <p><i>Diskrepanz zwischen lokalen Ambitionen und europäischen/nationalen Entwicklungsmodellen, Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in Städte und Metropolen</i></p>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Diese Diskrepanz kann überall im Alpenraum gefunden werden, ist aber nicht alpentypisch • Dasselbe gilt für die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte • Die Voraussetzungen für Entwicklungsmodelle sind oft vergleichbar und mit alpentypischen Situationen verbunden
<p>3 Barrierefreiheit: digitale Kluft und konkreter Zugang</p> <p><i>Dünn besiedelte und abgelegene Gebiete bekommen ohne öffentlichen Eingriff keinen Zugang zum Hochgeschwindigkeitsinternet; der Hochgeschwindigkeitsverkehr schafft neue Randgebiete und erhöht den Kosteneffizienzdruck im öffentlichen Verkehrsangebot</i></p>	N	<ul style="list-style-type: none"> • Die alpine Topografie bewirkt zusätzliche Beschränkungen in Berggebieten • Unterschiede in der öffentlichen Finanzierung der Alpenregionen bewirken starke Unterschiede im Eingriffspotenzial • Nicht alle technischen Lösungen sind alpenspezifisch
<p>4 Modelle für niedrigen Verbrauch und Innovationen in den Bereichen Energie und Wasser</p> <p><i>Sich verändernde Rahmenbedingungen in der Energieversorgung (Preise, ...), jahreszeitlich bedingte Dürre in einigen Gebieten aufgrund des Klimawandels, politischer Impuls zugunsten eines geringeren Fußabdrucks und zur allgemeinen Förderung der Ressourceneffizienz</i></p>	H	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Anzahl von Energieproduktionsstätten und transnationalen Netzen zu den Verbrauchern • Steigende Energiepreise • Transnationale Beziehungen in Bezug auf Wasserversorgung und -verbrauch • Wettstreit um Wasser zwischen Regionen und Sektoren (Industrie, Landwirtschaft, Energie, Haushalte)
<p>5 CO₂-arme und erneuerbare Energieerzeugung, die die Landnutzungsinteressen berücksichtigt</p> <p><i>Kombinierte Wirkung von öffentlichen Politiken und steigenden Preisen für fossile Brennstoffe, Strategien zur Milderung des Klimawandels, Konfliktpotenzial mit anderen</i></p>	H	<ul style="list-style-type: none"> • Die Nachfrage nach erneuerbaren Energien wird in ganz Europa und im Alpenraum steigen • Volkswirtschaften mit hohem Energieverbrauch haben ein hohes Interesse daran, die Energiepreise stabil zu halten • Umweltfreundliche Energie ist ein positiver Imagefaktor für den gesamten Alpentourismus

Handlungsfelder <i>verbundene Probleme (kursiv)</i>	Rele- vanz der Koope- ration	Begründung (Warum ist eine alpenübergreifende Zusammenarbeit relevant?)
<i>Landnutzungsinteressen, einschließlich der Erhaltung der Biodiversität</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Landnutzungsprobleme sind alpenweit vergleichbar
6 Wettstreit um Wasser: Bestimmung und Wahrung des Allgemeininteresses <i>Potenzielle Konflikte zwischen Gebieten und Tätigkeitsbereichen in Verbindung mit Wasser (einschließlich der wirtschaftlichen Erträge aus der Versorgung), Diskussionen um private und öffentliche Wasserversorgung, Ungleichgewicht zwischen den finanziellen Ressourcen privater Investoren und öffentlicher Versorgungsunternehmen</i>	H	<ul style="list-style-type: none"> • Der Wettstreit betrifft alle Alpengebiete mit hohem Wasserressourcenpotenzial • Potenzielle Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Versorgern haben einen echten transnationalen Hintergrund • Europäische und internationale Versorgungskartelle haben die Alpen als strategisches Investitionsobjekt erkannt
7 Räumliche Aspekte von Land- und Forstwirtschaft <i>Paradigmenwechsel in der landwirtschaftlichen Produktion/Forstwirtschaft: intensiv/extensiv, andere Nutzpflanzen (z. B. andere Nahrungsmittel, Biomasse, andere Nichtlebensmittel usw.), Anpassung an den Klimawandel und stärkere Vulnerabilität; räumliche Folgen dieser Verschiebungen, Landschaftsökonomie, Verbesserungsbedarf bei der Resilienz angesichts steigender Produktionspreise (Energie, Wasser, Düngemittel...)</i>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Wachsende Einkommensoptionen und zunehmender Anpassungsbedarf wegen des Klimawandels sind alpenweit gegeben • Die Finanzierungsrahmenbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sind alpenweit vergleichbar (Ausnahme: CH) • Probleme und Lösungen in den Südalpen sind anders als in den Nord- und Zentralalpen
8 Rahmenbedingungen für Existenzgründer und Unternehmertum <i>Mangel an Risikokapital/Investoren, begrenzte Unternehmerkultur, begrenzte Akzeptanz innovativer Wirtschaftsinitiativen, Aufhaltungsbedarf der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in Städte und Metropolen, schwache/fehlende Unterstützung für Existenzgründer</i>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Die KMU sind überall in den Alpen eine wichtige Grundlage für Beschäftigung und wirtschaftlichen Erfolg • Existenzgründungsbedingungen sind in alpinen ländlichen Gebieten meistens schlecht • Keine Tradition bzw. Einrichtungen für die Beschaffung von Risikokapital für schnell wachsende oder kapitalintensive Unternehmen • Junge Menschen haben nur geringe Anreize, in ihre Heimat zurückzukehren und ein Unternehmen zu gründen

Handlungsfelder <i>verbundene Probleme (kursiv)</i>	Relevanz der Kooperation	Begründung (Warum ist eine alpenübergreifende Zusammenarbeit relevant?)
<p>9 F&E-Zusammenarbeit und Cluster von Hochschulen und/oder privaten Forschungseinrichtungen</p> <p><i>Mangel an F&E-Kapazitäten in KMU, begrenzte Nutzung der Ergebnisse der angewandten Forschung in der Privatwirtschaft, neu entstehende Bereiche, von denen einige für die Alpen von besonderer Bedeutung sind (Energieeffizienz, nachhaltiges Wohnen...)</i></p>	H	<ul style="list-style-type: none"> • Die F&E-Zusammenarbeit basiert auf Themenschwerpunkten – es gibt viele F&E-Fragen mit alpenübergreifendem Hintergrund (siehe z. B. Energie, Wasser, Innovationen im Tourismus) • Begrenzte Ressourcen der KMU für F&E sind ein allgemeines Problem • Universitäten und Einrichtungen für angewandte Forschung werden meistens genutzt, um auf internationaler und transnationaler Ebene zu arbeiten
<p>10 Nachhaltigkeitsorientierte Innovationen im Tourismussektor</p> <p><i>Begrenzte Krisenfestigkeit des Tourismus angesichts steigender Energie- und Wasserpreise, Anpassungsbedarf des Tourismussektors an den Klimawandel (Diversifizierung/Umstrukturierung), Mangel an Innovationstradition in der Tourismusbranche, mögliche Verschiebung vom Tourismus in Richtung Wohnwirtschaft</i></p>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassungsbedarf besteht im gesamten Alpenraum • Mangel an Kooperationstradition, da die Regionen generell sich selbst als direkte und einzige Wettbewerber betrachten • Die hohe Nachfrage/der schnelle Erfolg in der Vergangenheit und die mittelständischen Strukturen der Tourismusunternehmer bewirken eine niedrige Innovationsquote in der Branche • Die Sensibilität der Verbraucher gegenüber nachhaltigen und vertrauenswürdigen Produkten wächst noch
<p>11 Immaterielles und materielles Erbe als potenzielle Ressource</p> <p><i>Die anhaltende „Glokalisierung“ fördert die gesellschaftliche Vielfalt und ein multikulturelles Umfeld. Dadurch werden neue Chancen für Produkte und Dienstleistungen mit authentischem Hintergrund geschaffen; zunehmende Gefahr des Verlusts des Kulturerbes, wenn dieses nicht für die Schaffung lokaler und regionaler Vorteile genutzt wird</i></p>	H	<ul style="list-style-type: none"> • Traditionelles Bestehen reicher, vergleichbarer alpiner Aspekte des Kulturerbes überall in den Alpen • Ein Mangel an Verständnis für das Kulturerbe als Ausgangspunkt für Innovationen kann überall in den Alpen gefunden werden • Wert und Potenzial des immateriellen Kulturerbes als regionale Ressource werden oft unterschätzt
<p>12 Regionale Wirtschaftskreisläufe und Netzwerke</p> <p><i>ungenutztes Potenzial für die Schaffung von zusätzlichem Mehrwert auf der Grundlage lokaler Ressourcen, da das lokale Know-how als Folge des internationalen Wettbewerbs verloren geht</i></p>	N	<ul style="list-style-type: none"> • Kein alpenspezifischer Ansatz • Hohes Umsetzungspotenzial aufgrund der starken regionalen (und kulturellen) Identifizierung der lokalen Bevölkerung in den Tälern mit ihrem Umfeld • Vor allem im Bereich der Nutzung erneuerbarer Ressourcen gibt es alpenspezifische Möglichkeiten • Geringes alpenübergreifendes Ertragspotenzial
<p>13 Sozialleistungen und ihre Bedeutung für die Lebensqualität</p> <p><i>zunehmend homogene und „städtisch“</i></p>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Muster bei den Folgen des Bevölkerungswandels im Alpenraum • Vergleichbare regionale Situationen und Szenarien überall im Alpenraum mit

Handlungsfelder <i>verbundene Probleme (kursiv)</i>	Rele- vanz der Koope- ration	Begründung (Warum ist eine alpenübergreifende Zusammenarbeit relevant?)
<i>beeinflusste“ Lebensqualitätsnormen, alternde Gemeinden auf dem Land, kombinierte Wirkung von Abwanderung junger Menschen und reduzierter Fruchtbarkeit, steigende Nachfrage nach Kosteneffizienz der Leistungen des öffentlichen Dienstes</i>		denselben Mustern <ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedlicher finanzieller Hintergrund zur Aufrechterhaltung von Leistungen in Alpengebieten
14 Innovation und Anpassung von Infrastruktur und Diensten an eine alternde Gesellschaft <i>Steigende Nachfrage nach Dienstleistungen und Produkten für ältere Menschen, Druck auf das Haushaltsgleichgewicht für Körperschaften, die öffentliche Leistungen für ältere Menschen anbieten, neue Rollen für „Jüngere im Ruhestand“ (Unterstützung für Gesellschaft/Wirtschaft), Mangel an barrierefreien Infrastrukturen</i>	H	<ul style="list-style-type: none"> • Überall derselbe Anpassungsbedarf • Hohes Entwicklungspotenzial für gemeinsame Lösungen aufgrund typischer alpiner Aspekte (Topografie, Raumstruktur, Klima) • Alle Urlaubsgebiete stehen unter Druck, ihre Produkte an zukünftige ältere Urlaubsgäste anzupassen • Ein Mangel an barrierefreien bzw. -armen Infrastrukturen/Diensten zur Überwindung von Barrieren kann auch überall in den Alpen gefunden werden
15 Regionales intergenerationelles Personalmanagement <i>Mangel an verfügbaren Arbeitskräften in einigen Branchen und Gemeinden, Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage bezüglich der Kapazitäten, Verbesserungsbedarf bei der Unterstützung junger Familien, zunehmende Jugendarbeitslosigkeit, fehlende Kultur der Reaktivierung und Einbeziehung älterer Menschen als erfahrene Arbeitskräfte</i>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltungs- und Entwicklungsbedarf der Humanressourcen in ländlichen Gebieten überall im Alpenraum • Ansätze und Lösungen haben überwiegend regionalen und lokalen Charakter • Kapazitätsentwicklung für komplexe EU- und alpenbezogene Themen ist eine allgemeine Aufgabe
16 Alternative Lebensstile und Wirtschaftsentwicklungsmodelle <i>zunehmende gesellschaftliche Vielfalt, zunehmende Rolle informeller Tätigkeiten und ehrenamtlicher Arbeit, Druck auf öffentliche Finanzen durch wachsende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, zunehmende Rolle immaterieller Ressourcen (Wissen, Sozialkompetenz)</i>	N	<ul style="list-style-type: none"> • Das Leben in isolierten Alpengemeinschaften bedeutet einen begrenzteren Zugang zu öffentlichen und privaten Leistungen • Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit kann in diesen Gemeinschaften in einem höheren Maße als in „Mainstream-Gebieten“ auf mehrfachen Tätigkeiten und informellem Austausch basieren • Als solche können diese kleinen und isolierten Alpengemeinschaften ein alternatives Gesellschaftsmodell verkörpern, das weder zur allgemeinen rationalen Wirtschaftsentwicklung noch zu vorherrschenden Gesellschaftsmodellen passt

Handlungsfelder <i>verbundene Probleme (kursiv)</i>	Relevanz der Kooperation	Begründung (Warum ist eine alpenübergreifende Zusammenarbeit relevant?)
17 Governance-Kapazitäten <i>Diskrepanz zwischen lokalen Ambitionen und europäischem/nationalem Entwicklungsmodell, Rolle der NGOs, der Zivilgesellschaft usw., Fähigkeit der lokalen/regionalen Akteure, mit anderen Akteuren (EU, globale Wirtschaftsakteure, ...) zusammenzuspielen, unklare Kompetenzverteilung, vor allem in Bezug auf den Strukturwandel (Herausforderung der institutionellen Anpassung, sich verändernde, ungeeignete Instrumente)</i>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Diese Diskrepanz ist ein allgemeines Thema überall im Alpenraum, aber sie ist nicht alpenspezifisch • Das traditionelle Politikverständnis unterscheidet sich in alpinen ländlichen Gebieten sehr von dem Verständnis, das in den Städten und auf höherer Ebene vorherrscht • Die sehr hohe Vielfalt der politischen Strukturen eröffnet eine breite Vielfalt an aktueller Governance und Diskussionen über zukünftige Modelle als Testgrundlage zur Verbesserung der Systeme
18 Spezifischer Umweltdruck in städtischen Gebieten <i>zunehmende Auswirkungen von Lärm, Luftverschmutzung usw., die die Gesundheit beeinträchtigen, begrenzter verfügbarer Boden als Wachstumsbeschränkung und Schutz gegen Naturgefahren, Flächenversiegelung, die die Wasseraufnahmekapazität einschränkt, usw.</i>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Die durch alpenspezifische Raum- und Gebietsstrukturen bedingten Probleme sind oft vergleichbar • Gegensätzliche Interessensbereiche sind vergleichbar • Spezifische Lösungen haben lokalen oder regionalen Charakter, da sie mit sehr verschiedenen Problemmustern in jedem Gebiet verbunden sind
19 Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Landschaft <i>zukünftige Agrarpolitik, anhaltender Verlust der Artenvielfalt, Chancen und Risiken aus der steigenden Nachfrage nach erneuerbaren Energien und natürlichen Ressourcen (z. B. Wasser, Nichtlebensmittel in der Landwirtschaft), das Nachfolgeproblem für landwirtschaftliche Betriebe wird schon jetzt größer</i>	M	<ul style="list-style-type: none"> • Der Verbund von Lebensraumsystemen ist eine alpenübergreifende, nicht nur eine grenzüberschreitende Aufgabe • Chancen und Risiken aus neuen Nachfragestrukturen, aber auch bedingt durch die zukünftige EU-Landwirtschaftspolitik (Ausnahmen: CH und LI) sind überall in den Alpen ziemlich vergleichbar • Der Bevölkerungswandel als Treiber des Nachfolgeproblems hat überall im Alpenraum ähnliche Folgen
20 Alpine Biodiversität, Lebensraumverlust und -zerschneidung <i>anhaltender Verlust der Artenvielfalt aufgrund von Lebensraumverlust und -zerschneidung, Aufbaubedarf für ein funktionierendes alpenweites ökologisches Netzwerk und eine entsprechende Kooperation, geringe Akzeptanz von Raubtieren wie Wölfen, Bären oder Bartgeiern</i>	H	<ul style="list-style-type: none"> • Die Vernetzung der Lebensräume muss sich überall in den Alpen ausbreiten • Erweiterungs- und Mischungsbedarf für den Genpool gefährdeter Arten • Die Artenwanderung macht nicht an Grenzen Halt • Vergleichbare gegensätzliche Interessensbereiche, vor allem Land-, Forstwirtschaft und Jagd

3.5. Schlussfolgerung: Strategische Implikationen der SWOT-Analyse

Jedes Handlungsfeld regt bestimmte Maßnahmentypen an und enthält damit implizit Teile eines Zielsystems mit strategischen Zielen auf der Metaebene und spezifischen Zielen auf einer operativeren Ebene. Ein Clustern der Handlungsfelder, die ähnliche Probleme behandeln und dadurch mit denselben strategischen Zielen verbunden sind, ist eine Hilfe, um ein Bild zu zeichnen und einen Ausgangspunkt für die Ableitung des Zielsystems für eine Entwicklungsstrategie im Alpenraum zu liefern. Zur Messung der Nähe bzw. der Entfernung der Handlungsfelder können die in Abbildung 3 (siehe S. 52) eingeführten Bewertungskriterien der SWOT-Analyse wieder als Anregung genutzt werden, um einen hierarchischen Clusteralgorithmus zu entwickeln¹⁰.

Mit diesem Verfahren war es möglich, sieben Handlungsfeld-Cluster als Ausgangspunkt für eine Diskussion über Ziele zu identifizieren. Diese Cluster sind in Tabelle 9 unten angeführt. Clusteralgorithmen als Werkzeuge liefern ein allgemeines Bild, kein absolut perfektes Ergebnis. In Wirklichkeit weisen multidimensionale Ziele immer überlappende Aspekte auf. Während zum Beispiel die Cluster 2 und 7 vollkommen getrennt sind, gibt es eine offensichtliche Nähe zwischen den Clustern 4 und 5. Aus diesem Grund haben die sieben quantitativ identifizierten Cluster nur als Ausgangspunkt für eine stärker qualitativ ausgerichtete Identifizierung und Bestimmung von Zielen funktioniert, die den einzelnen Handlungsfeldern entsprechen.

Als erstes allgemeines Ergebnis ist es ziemlich offensichtlich, dass die ländlichen Gebiete in den Alpen nur begrenzte Möglichkeiten haben und dass viele Urlaubsgebiete sich an die sich verändernden Rahmenbedingungen anpassen werden müssen, während die Metropolregionen am Alpenrand über mehr Anlagen verfügen, die ihnen bei der Bewältigung dieser Herausforderungen helfen können. Als Folge davon ist die Verbesserung der vertikalen Verbindung der Metropolen hinunter zu den ländlichen Gebieten und Urlaubsgebieten durch angepasste Kooperationsformen eine Priorität. Dies ist auch eine Frage der **Ausgewogenheit und Gerechtigkeit**, und es werden neue Ansätze in der **Aufteilung der Kompetenzen und fairen Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten** gebraucht. Eine solche Zusammenarbeit kann viele Formen annehmen und eine breite Palette an strategischen Handlungsfeldern betreffen, z. B. durch die Nutzung der F&E-Aktivitäten der Metropolen und Städte zur Förderung der **Innovationen im KMU-Sektor** und eines blühenden **Unternehmertums**. Aber auch das endogene Potenzial des Alpenraums, das eng mit den **alpinen Traditionen und der gesellschaftlichen Vielfalt** verbunden ist, bietet viele unterschiedliche Chancen für eine weitere Entwicklung.

Diverse Chancen wurden identifiziert, die die Risiken in Verbindung mit der Energie- und Wasserversorgung überwinden können. Der Reichtum an alpinen Ressourcen erfordert allerdings ein **nachhaltiges Management**, z. B. bei der Entwicklung einer neuen, CO₂-armen Energieversorgung oder bei der Einführung stabiler Wasserversorgungssysteme. Aber auch das **Management von Biodiversität und Landschaft** bleibt ein Schlüsselthema für eine Strategie im Alpenraum.

Es ist auch bemerkenswert, dass alle genannten Chancen den verschiedenen Gebietstypen Nutzen bringen können, wenn angemessen mit ihnen umgegangen wird. Solche Win-Win-Situationen

¹⁰ Als Entfernungsmaß wurde der normale euklidische Abstand auf der Grundlage einer Ranking-Matrix der Bewertungskriterien im Verhältnis zu den Handlungsfeldern verwendet.

können die Grundlage für strategische Bündnisse bilden und den Zusammenhalt zwischen den territorialen Akteuren im Alpenraum stärken.

Tabelle 9. Cluster der Handlungsfelder

Cluster	Hauptschwerpunkt	Nummer der damit verbundenen Handlungsfelder (Clustermitglieder) aus Tabelle 8
6	Raumplanung und -entwicklung	1 Räumliche Organisation, Verkehrs- und Mobilitätsmanagement 2 Entwicklungsmodelle für Gebiete mit rückläufiger Entwicklung 6 Wettstreit um Wasser
7	Innovation: Rahmenbedingungen und Förderung	3 Barrierefreiheit: digitale Kluft und konkreter Zugang 8 Rahmenbedingungen für Existenzgründer und Unternehmertum 9 F&E-Zusammenarbeit und Cluster von Hochschulen und/oder privaten Forschungseinrichtungen
5	Green Economy und Landnutzungsinteressen	4 verbrauchsarme Modelle und Innovationen in den Bereichen Energie und Wasser 5 CO ₂ -arme und erneuerbare Energieerzeugung, die die Landnutzungsinteressen berücksichtigt 7 räumliche Aspekte von Land- und Forstwirtschaft 19 Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Landschaft
4	Nutzen ziehen aus alpenspezifischen Ressourcen und Traditionen	10 Nachhaltigkeitsorientierte Innovationen im Tourismussektor 11 immaterielles und materielles Erbe als potenzielle Ressource 12 regionale Wirtschaftskreisläufe und Netzwerke
3	Zukunft alpiner Gesellschaften	15 regionales intergenerationelles Personalmanagement 16 alternative Lebensstile und wirtschaftliche Funktionsweisen 17 Governance-Kapazitäten
1	Dienste für eine hohe Lebensqualität	13 Sozialeistungen und ihre Bedeutung für die Lebensqualität 14 Innovation und Anpassung der Infrastruktur und Dienste an eine alternde Gesellschaft
2	Biodiversität und Umwelt	18 spezifischer Umweltdruck in städtischen Gebieten 20 alpine Biodiversität, Lebensraumverlust und -zerschneidung

4. Strategische und spezifische Ziele für den Alpenraum

Zweck der strategischen Ziele ist es, langfristige strategische Ausrichtungen für den Alpenraum näher zu beschreiben. Als solche bilden sie einen potenziellen Rahmen für die Auswahl thematischer Ziele für das zukünftige Alpenraumprogramm aus der von der Europäischen Kommission ausgearbeiteten Liste (siehe Kasten 1 S. 39). Allerdings wird die Auswahl der strategischen Ziele nicht durch die Einschränkungen der Programme zur europäischen territorialen Zusammenarbeit in Bezug auf Themenschwerpunkte, Zeithorizont und projektgebundene Umsetzung eingengt. Die begrenzte Fähigkeit des Alpenraumprogramms, einige dieser strategischen Ziele zu behandeln, zeigt den Bedarf an alternativen Bezugssystemen für die transnationale Zusammenarbeit auf, beispielsweise im Rahmen einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum.

Der Strategie-Architektur umfasst zwei Ebenen:

- **Strategische Ziele**, die der zukünftigen Entwicklung des Alpenraums eine allgemeine Ausrichtung geben, indem ein Zustand aufgezeigt wird, den der Alpenraum anstreben sollte
- **Spezifische Ziele**, die die Maßnahmen beschreiben, die dazu verhelfen können, jede der strategischen Ausrichtungen zu erreichen und für die der transnationale Aspekt von besonderer Bedeutung ist. Als solche geben die spezifischen Ziele auch Hinweise zu ihrer jeweiligen Bedeutung und ihren Implikationen.

Um konkrete Vorstellungen davon zu geben, wie die Maßnahmen innerhalb der einzelnen spezifischen Ziele umgesetzt werden können, beispielsweise im Rahmen des Alpenraumprogramms oder einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum, sind unter jedem strategischen Ziel Kästen mit Implementierungsideen zu finden.

Zum Vergleich: Der Aktionsplan für den Ostseeraum (Europäische Kommission, 2013) verwendet ebenfalls ein zweistufiges System mit „Zielen“ und „Unterzielen“. Allerdings werden im Unterschied zu dem vorliegenden Ansatz die Ziele als „Maßnahmen“ beschrieben (z. B. „Rettung der Ostsee“, „Verbindung der Region“), die Unterziele hingegen als „Zustände“ (z. B. „klares Wasser in der Ostsee“, „zuverlässige Energiemärkte“). Der Aktionsplan für den Donaauraum (Europäische Kommission, 2010b) basiert auf einer noch anderen Architektur. Drei „Säulen“ werden ähnlich wie die Ziele des Ostseeraums als „Aktionen“ beschrieben (z. B. „Anbindung des Donaauraums“), aber jede dieser Säulen wird auf „Schwerpunktbereiche“ heruntergebrochen, die die konkreten Veränderungen beschreiben, die mit der Verfolgung der einzelnen Säulen erreicht werden können (z. B. „Verbesserung der Mobilität und der Multimodalität“).

Die für den vorliegenden Bericht gewählte „Strategie-Architektur“ basiert auf der Überzeugung, dass langfristige strategische Ausrichtungen am besten als Zustände beschrieben werden, die der Alpenraum anstreben sollte. Die Analyse der politischen Dokumente und Stakeholder-Dialoge, die als Teil dieser Strategieentwicklung organisiert wurden, deuten auf einen hohen Grad der Zustimmung zu diesen Zuständen hin, die durch sechs strategische Ziele zum Ausdruck gebracht werden. Allerdings enthält jedes dieser Themen eine Reihe von Dimensionen, die durch relativ unterschiedliche Maßnahmen verfolgt werden können. Innerhalb dieser Maßnahmen können die

Ziele definiert werden, die die jeweiligen Meilensteine auf dem Weg zum Erreichen der strategischen Ziele darstellen. Die spezifischen Ziele als „Maßnahmen“ zu beschreiben ist insofern hilfreich, um den Maßnahmen innerhalb der einzelnen „strategischen Ziele“ eine Richtung zu geben.

Es wurden folgende sechs strategische Ziele identifiziert:

- Ziel 1: Ausgewogener und gerechter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge im Alpenraum
- Ziel 2: Dynamischer und innovativer KMU-Sektor und erfolgreiches Unternehmertum
- Ziel 3: Auf alpinen Traditionen und gesellschaftlicher Vielfalt gründende verbesserte Kapazitäten
- Ziel 4: Nachhaltiges Management von Biodiversität und Landschaft
- Ziel 5: Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion
- Ziel 6: Kompetenzverteilung und faire Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten

4.1. Strategische und spezifische Ziele

Ziel 1: Ausgewogener und gerechter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge im Alpenraum

Begründung

Die langfristige Entwicklung im Alpenraum hat zu gegensätzlichen Situationen in Bezug auf den Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge geführt, die dort zahlreich vorhanden sind, wo sich Bevölkerung und demografisches Wachstum konzentrieren (Metropolen, Alpenstädte, wachsende ländliche Gebiete), die aber seltener dort zu finden sind, wo die Bevölkerungszahl begrenzt ist bzw. schrumpft. Außerdem beeinflusst die steigende Nachfrage nach Deregulierung und Kosteneffizienz in der Daseinsvorsorge, verbunden mit stärker begrenzter öffentlicher Unterstützung, den Umfang und die Qualität der Leistungsangebote in ländlichen Gebieten. Dies gilt besonders für abgelegene Berggebiete mit längeren Fahrzeiten zu den größeren Zentren. Und es kann auch für Urlaubsgebiete gelten, in denen die saisonbedingte Unausgewogenheit der Leistungen der Daseinsvorsorge dazu führt, dass diese in der Nebensaison für die Einwohner, die das ganze Jahr über dort leben, knapp sind. Räumliche Beschränkungen in den Alpen (Topografie, Fahrzeiten, Wetterbedingungen usw.) verstärken diesen Gegensatz noch im Vergleich zu Gebieten in der Ebene.

Zwei Aspekte des räumlichen Zusammenhalts stehen im Fokus:

- ein gerechter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung in allen Gebieten im Alpenraum und
- die Fähigkeit dieser Gebiete, die auf einem angemessenen Leistungsangebot gründende/n Anziehungskraft/Entwicklungsbedingungen zu bewahren.

Soziale und demografische Trends, wie z. B. Alterung der Bevölkerung und

Arbeitsmarktentwicklungen, führen zu Entwicklungen in der Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge.

Finanzielle Einschränkungen in den öffentlichen Haushalten erhalten eine immer größere Bedeutung, und der Druck auf Ausgabenkürzungen kann Leistungen der Daseinsvorsorge betreffen. Dann muss ein Weg der Optimierung mit keinerlei Verlust oder höchstens einem eingeschränkten an Leistungsangeboten gefunden und gleichzeitig mehr Wert für Geld und Kosteneffizienz geboten werden.

Beschreibung

Es werden alpenspezifische Maßnahmen gebraucht, um diese Themen anzupacken, damit der Gefahr einer zunehmenden Unausgewogenheit und Ungerechtigkeit beim Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge vorgebeugt wird.

Ziel ist, ein Rahmenkonzept für Leistungen der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten und anzupassen, um so auf die sich verändernden Bedürfnisse der Bevölkerung unter gegensätzlichen räumlichen Bedingungen eingehen zu können. Wichtig ist dabei, ein angemessenes Leistungsangebot aufrechtzuerhalten, das allen alpinen Gebieten Funktionsfähigkeit und Entwicklung ermöglicht. Dieses Ziel beinhaltet sowohl den räumlichen Zusammenhalt als auch die soziale Integration.

Angesichts des Ausmaßes der räumlichen, demografischen, sozialen und finanziellen Hürden, die von Leistungsanbietern der Daseinsvorsorge überwunden werden müssen, ist dies ein anspruchsvolles Ziel. Neue Technologien können Teil der Lösung sein, um dieses Ziel zu erreichen, genau wie neuartige Leistungen entwickelt und alternative Methoden der Leistungserbringung für die Bevölkerung eingeführt werden müssen, vor allem in abgelegenen und dünn besiedelten Gebieten. Dies gehört auch zum Prozess der Anpassung des Angebots von Leistungen der Daseinsvorsorge an die sich verändernden soziodemografischen Gegebenheiten.

Das Anstreben dieses Ziels kann neue Antworten erfordern, die auf grundlegende Fragen gefunden werden müssen, wie z. B.: Welche Leistungen werden gebraucht? Von wem? Wo sollten die Einrichtungen für die Daseinsvorsorge liegen?

Das Kernthema ist der konkrete oder auch digitale Zugang zu Grundleistungen und nicht so sehr die geografische Dichte von Leistungsanbietern. Ein bestimmter Dienst muss nicht unbedingt nebenan angeboten werden, aber er muss leicht zugänglich sein. Deshalb können die Themen digitale Barrierefreiheit, Verkehrsinfrastruktur und nachhaltige Mobilität nicht von Diskussionen über das Angebot von Leistungen der Daseinsvorsorge abgekoppelt werden.

Ein weiteres Schlüsselthema ist der sozioökonomische Nutzen von Leistungen der Daseinsvorsorge im Vergleich zu den wirtschaftlichen Erträgen, die sie für die Organisationen erwirtschaften, die sie entwickeln und anbieten. Die Diskrepanz zwischen diesen zwei Ansätzen in Bezug auf die Angemessenheit des Leistungsangebots ist besonders in isolierten ländlichen Gebieten, die man beispielsweise in einigen Alpentälern finden kann, offensichtlich. In einem Kontext, in dem der Schwerpunkt überwiegend auf mikroökonomischer Rentabilität und Kosteneinsparungen durch Größenvorteile in einzelnen öffentlichen und privaten Geschäftsbereichen liegt, kann der Alpenraum ein passendes geografisches Umfeld sein, in dem ein alternativer Diskurs entwickelt und Methoden

für die Beurteilung des sozioökonomischen Nutzens vorgeschlagen werden können.

Diese Ansätze bei der Daseinsvorsorge werden alpenweit nicht homogen sein, sondern sie müssen je nach Bedürfnissen und Einschränkungen der verschiedenen Gebietstypen (Metropolen, Alpenstädte, wachsende/stabile ländliche Gebiete bzw. ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Urlaubsgebiete) differenziert werden.

Abschließend können neue oder andere Leistungen der Daseinsvorsorge gebraucht werden, um auf die Bedürfnisse der zunehmenden sozialen und kulturellen Vielfalt in Alpengemeinden einzugehen. Letzten Endes ist der Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge ein wesentlicher Faktor für die Sicherstellung einer fortdauernden menschlichen Präsenz in abgelegenen ländlichen Gebieten fernab der Haupturlaubsorte.

Spezifische Ziele

1.1	Förderung innovativer Lösungen, damit Investitionen in Verkehrs- und digitale Infrastrukturen bzw. Dienste als Schlüsselfaktoren für den Zugang zu den Leistungen rentabel werden. Dies ist vor allem für abgelegene ländliche Gebiete wichtig, aber auch in anderen Alpengebieten ein Thema.
1.2	Ausbau der elektronischen Dienste in allen Bereichen der Daseinsvorsorge (E-Verwaltung, E-Gesundheitsdienste, E-Arbeitsvermittlungsdienste, E-Learning, E-Commerce für alpine Produkte usw.)
1.3	Bereitstellung einer Verfügbarkeit von Diensten, die mittels eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Leistungsangebotsdichte und (digitaler oder konkreter) Leistungszugänglichkeit an die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Alpengebiete angepasst sind
1.4	Bereitstellung von Diensten, die unter besonderer Berücksichtigung des wachsenden Anteils älterer Menschen und der Förderung der sozialen Integration an die gesamte Lebensdauer angepasst sind

Ziel 2: Dynamischer und innovativer KMU-Sektor und erfolgreiches Unternehmertum

Begründung

Es gibt starke KMU-Konzentrationen in verschiedenen Gebieten des Alpenraums. Diese bilden das Rückgrat der Wirtschaft in den Alpen, vor allem, weil viele dieser Unternehmen in entsprechenden Clustern organisiert sind. Diese KMU-Netzwerke haben ihre Wurzeln in verschiedenen Ursprüngen der alpinen Produktionskultur und bauen eine Regionalwirtschaft auf, in der heimische Unternehmen gut miteinander verknüpft sind, um auf globaler Ebene innovativ und wettbewerbsfähig zu sein. Ihre Fähigkeit, Arbeitsplätze zu erhalten bzw. zu schaffen, ist wichtig.

Diese Vorzüge helfen den KMU im Alpenraum dabei, sich an die durch globale Wirtschaftsprozesse bedingten Veränderungen in der territorialen und sektoralen Organisation der Produktion anzupassen. Gleichwohl sind ununterbrochene Anstrengungen für eine Anpassung an die sich verändernden Rahmenbedingungen und für die Aufrechterhaltung der

Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit erforderlich. Diese Anstrengungen werden in erster Linie von privaten Wirtschaftsakteuren unternommen. Sie werden zu einem Gegenstand der öffentlichen Politik, soweit strukturelle Hindernisse, beispielsweise Formen des Marktversagens, ausgemacht werden, die verhindern, dass erkannte Chancen genutzt und Herausforderungen bewältigt werden können bzw. die das Aufkommen innovativer Geschäftsideen und Lösungen behindern.

Die Entwicklung neuer Wirtschaftssektoren, wie die der Green Economy, ist ein wichtiger Aspekt, der eine starke Investitions- und Innovationsfähigkeit voraussetzt. Die Green Economy ist ein Bereich, in dem die Alpen aufgrund ihrer Umwelteigenschaften einen klaren Wettbewerbsvorteil haben. Die Umwandlung dieser Vorteile in wirtschaftliche Entwicklungschancen erfordert gezielte F&E-Anstrengungen. Die Bandbreite an potenziellen Aktivitäten ist groß (Energieerzeugung, Energiesparen, Recycling, usw.), wobei eine bedeutende mögliche Quelle für Wachstum, Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen geschaffen wird. Die Förderung von Aktivitäten in diesem Bereich ist auch eine Art und Weise, zum Erreichen des Ziels 5 (Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion) beizutragen.

Eine räumlich ausgewogene Wirtschaftsentwicklung ist ein weiteres wichtiges Thema. Entwicklungschancen müssen in den Alpengebieten, auch in den abgelegensten und rückständigsten Gebieten, genutzt werden. Metropolen und Alpenstädte sind wichtige Bestandteile, um in einer globalen Wirtschaft innovativ und wettbewerbsfähig zu sein, aber es muss sichergestellt werden, dass alle Alpengebiete von den Wachstumsdynamiken profitieren, die sie erzeugen. Eine proaktive öffentliche Politik ist gefordert, um sicherzustellen, dass diese Vorteile im gesamten Alpenraum genutzt werden.

Beschreibung

KMU-Netzwerke und –Cluster sind das Rückgrat einer florierenden und krisenfesten Wirtschaft in den Alpen. Das Ziel ist „Unternehmertum und Innovationsprozesse in den Alpen zu fördern, mit einem spezifischen Fokus auf die Wettbewerbsfähigkeit der KMU, welche einen zu fördernden, starken Aktivposten im Alpenraum darstellen.“

Es geht darum, starke alpine Kapazitäten zu erhalten bzw. zu entwickeln, um in einer globalen Wirtschaft wettbewerbsfähig zu sein, aber auch, um das Wachstum besser auf die verschiedenen Gebiete im Alpenraum zu verteilen, so dass eine ausgewogenere Entwicklung erreicht wird.

Weiterhin ist wichtig, lokale Wirtschaftskreisläufe zu verbessern, damit ein möglichst hoher Anteil der in den Alpengebieten erwirtschafteten Wertschöpfung wieder investiert wird. Der Aufbau international wettbewerbsfähiger Geschäftsbereiche ist ein wichtiges, aber kein umfassendes Ziel.

Zum Erreichen dieser Ziele können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden. KMU-Cluster können „Exzellenz-Netzwerke“ in ihren jeweiligen Geschäftsbereichen aufbauen. Diese

	<p>Netzwerke können weitere Entwicklungen in den Gebieten, in denen sie angesiedelt sind, anstoßen. Solche produktive Milieus werden durch die Mobilisierung lokaler Kapazitäten genährt, beispielsweise durch Bildung und Ausbildung, Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und zur Unterstützung der Wirtschaftstreibenden in kritischen Momenten, wie bei Existenzgründungen, größeren Investitionen und der Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen. Ein enges Zusammenspiel von Wirtschaft, Bildung, Ausbildung und F&E ist für diese Cluster grundlegend und muss in beide Richtungen (von der Bildung/Forschung zur Wirtschaft und umgekehrt) in Betracht gezogen werden. Dieses Zusammenspiel kann auf lokaler und transnationaler Ebene in Betracht gezogen werden, um auf globaler Ebene wettbewerbsfähig zu sein. Ein weiterer Aspekt können bei Bedarf auch Ausgleichsmaßnahmen für Marktversagen sein, beispielsweise in Bezug auf den Zugang zu Kapital und IKT für die KMU in den Alpen.</p> <p>Ferner ist es wichtig, unternehmerische Initiativen aus einem breiteren Blickwinkel zu betrachten, damit deren Erfolgsmöglichkeiten verbessert werden, z. B. indem die aktuellen Ungleichgewichtsfaktoren in lokalen Gemeinschaften und die Dimensionen Geschlecht und Alter stärker berücksichtigt werden.</p>
Spezifische Ziele	
2.1	Ausbau der Beziehungen zwischen Wirtschaft, Forschung und Bildung/Ausbildung auf Cluster-Ebene zur Stärkung der Verbindung zwischen den Gebieten und den Wirtschaftsakteuren
2.2	Konzentration auf die Entwicklung einer Green Economy unter Nutzung des Vorteils der ökologischen Besonderheiten der Alpen und der starken Produktions- und Innovationskapazitäten
2.3	Förderung der Verbreitung von Wachstum und Beschäftigung außerhalb der derzeitigen Zentren des Wirtschaftswachstums und der Bevölkerungskonzentration
2.4	Stärkung der Kapazitäten von Forschungseinrichtungen und deren Verbindung zu international führenden Einrichtungen

Ziel 3: Auf alpinen Traditionen und gesellschaftlicher Vielfalt gründende verbesserte Kapazitäten

Begründung

Der Begriff „Kapazitäten“ bezieht sich auf die Fähigkeit alpiner Gemeinden, Regionen, transnationaler Kooperationen, der Zivilgesellschaft und anderer Organisationen, nachhaltige Entwicklungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Auf der Vielfalt und den Fähigkeiten alpiner Gemeinschaften gründende verbesserte Kapazitäten stellen einen Wettbewerbsvorteil dar. Kapazitätsentwicklung setzt eine Kombination aus Solidarität und Innovation, Zusammenarbeit und Wettbewerb voraus.

Der Alpenraum ist ein Gebiet, in dem viele verschiedene Kulturen auf relativ kleinem Raum aufeinandertreffen. Zudem ist er ein attraktiver Ort für Zugezogene sowohl aus Europa als auch aus weiter entfernten Kulturen. In diesem Kontext werden unterschiedliche Eigenarten zum

Ausdruck gebracht, aber es werden auch bedeutende Wechselbeziehungen zwischen Gebieten und Gemeinschaften aufgebaut.

In vielen Teilen des Alpenraums herrscht ein traditioneller Gemeinschaftsgeist. Dies ist ein Aktivposten in Bezug auf Kapazitäten und Governance. So hat beispielsweise die wirtschaftliche Solidarität die Fähigkeit zahlreicher alpiner Gemeinden verbessert, die sich verändernden Wirtschaftsbedingungen zu bewältigen. Solche vielversprechenden Kombinationen aus Unternehmertum und Solidarität können als Träger für Innovation, Anpassung und soziale Integration fungieren. Allerdings können diese Traditionen auch herausgefordert werden, da alpine Gemeinschaften einer stärkeren Bevölkerungszu- und -abwanderung ausgesetzt sind.

Spezifisches traditionelles Know-how, das ein Ergebnis alpiner Besonderheiten bzw. Einschränkungen ist, kann in zahlreichen Gebieten vorgefunden werden und stellt eine bedeutende Wissensressource dar, die in neue Produktions- oder Managementprozesse eingebracht werden kann.

Ferner müssen Einzelpersonen, Gemeinden und Unternehmen in einer durch sich beschleunigende wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungsprozesse gekennzeichneten und zunehmend komplexer werdenden globalisierten Welt ihre Resilienz, d. h. ihre Krisenfestigkeit, durch bereichs- und gebietsübergreifende Netzwetkbildung, Solidarität und Zusammenarbeit verbessern.

Beschreibung

Ziel ist die Aufwertung, Anpassung und Entwicklung dieser Kapazitäten im Hinblick auf die Herausforderungen, vor denen der Alpenraum in einer sich verändernden Welt steht. Demografischer Wandel, globaler Wettbewerb, Klimawandel und nachhaltige Entwicklung sind einige der Themen, für die verbesserte soziale und kulturelle Kapazitäten eine besonders wichtige Voraussetzung sind. Ziel ist es auch, traditionelles alpines Wissen zu nutzen und frische, wettbewerbsfähige und innovative Kapazitäten daraus zu entwickeln.

Einer der Hauptaspekte in Verbindung mit diesem Ziel ist es, die Bewohner alpiner Gemeinden dazu zu befähigen, alte Formen der Solidarität auf der Grundlage nachhaltiger Wirtschaftsmodelle und unter Einbeziehung neuer Generationen und neuer Bevölkerungsgruppen in neue zu verwandeln.

Auch müssen neue Formen der Steuerung entwickelt werden, um diesen Herausforderungen gewachsen zu sein, d. h. eine wachsende Zahl von Akteuren (Gebiete, Branchen, Zivilgesellschaft...) muss in die Lage versetzt werden, effizient auf der richtigen Ebene zusammenzuarbeiten. Der Wissenstransfer in Verbindung mit vertikalen, horizontalen und sektoralen Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gebieten des Alpenraums kann ein Beitrag zu diesem Transformationsprozess sein. Die transnationale Ebene ist ein natürlicher Bestandteil eines solchen Transfers, aber auch eine selbstständige Steuerungsebene zur Wahrung alpiner Traditionen und der gesellschaftlichen Vielfalt in den Alpen.

Spezifische Ziele	
3.1	Verbesserung des Potenzials alpiner Gemeinschaften als Bezugssystem für Anpassung, Innovation und soziale Integration
3.2	Aufwertung der Anpassungs-, Produktions- und Innovationskapazitäten, die aus dem traditionellen alpinen Wissen gezogen werden können
3.3	Verbesserung der Steuerungskapazitäten zur Bewältigung neuer, komplexer und vielschichtiger Fragen durch passende Verfahren und Institutionen, einschließlich auf transnationaler Ebene (Wissenstransfer in Bezug auf die vertikale, horizontale und sektorale Zusammenarbeit, verschiedene Steuerungsmodelle auf lokaler und regionaler Ebene usw.)
3.4	Stärkung des Bewusstseins für das Potenzial der Zugezogenen durch ihre Kompetenzen, ihr Wissen und die Beziehungen zu ihrer Herkunftsgemeinschaft und –region
3.5	Verbesserung der sozialen und kulturellen Kapazitäten für den Umgang mit einer älter werdenden Gesellschaft, zunehmender sozialer Vielfalt und vielfältigen Familienformen
3.6	Bildungs- und Ausbildungsangebote zur Verbesserung der Kooperations- und Vernetzungskompetenzen alpiner Stakeholder

Ziel 4: Nachhaltiges Management von Biodiversität und Landschaft

Begründung

Einzigartige und spezifische Landschaften und Biodiversität sind ein Erkennungsmerkmal der Alpen in Europa. Allerdings sind Biodiversität und Landschaft Ausdruck zerbrechlicher Gleichgewichte, die sich mit dem Klimawandel und der Entwicklung der menschlichen Tätigkeiten ständig wandeln. Schlüsselfaktoren des Wandels sind beispielsweise der Rückgang der traditionellen Landwirtschaft, die von Forstwirtschaft und produktivistischen Landwirtschaftsmodellen in Verbindung mit den Auswirkungen des Tourismus, der städtischen Entwicklung und der Energie- oder Verkehrsinfrastrukturen abgelöst wird.

Landschaft und Biodiversität sind nicht nur ein Merkmal der alpinen Identität, sondern vor allem eine Ressource für Europa und seine Bewohner. Die alpine Land- und Forstwirtschaft liefert nicht nur hochwertige Erzeugnisse, sondern auch wertvolle Ökosystemdienstleistungen (Wasser, Luft, Boden, Kulturlandschaft) für Millionen von Menschen.

Beschreibung

Ziel ist die Erhaltung und Aufwertung des Bestandes von Biodiversität und Landschaft durch ein kluges und nachhaltiges Management.

Dies erfordert, dass ein Mittelweg zwischen Erhaltung und Umwandlung in ein Wirtschaftsgut gefunden werden muss. Strenge Erhaltung ist an einigen Orten notwendig, während

	<p>andernorts eine bewusste Nutzung für Produktionszwecke notwendig sein wird, um den Bestand von Biodiversität und Landschaft zu erhalten. Operative Entwicklungsmodelle, die die vielfältigen Besonderheiten alpiner Gebiete berücksichtigen, müssen gefördert werden, um ein Gleichgewicht zwischen den Anforderungen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit zu erreichen.</p> <p>Die Einbeziehung bestimmter Schlüsselakteure und –sektoren ist in diesem Prozess besonders wichtig, insbesondere jener, die am Management und an der Entwicklung verschiedener alpiner Gebietstypen beteiligt sind. Diese Akteure müssen über ihre Tätigkeiten in Bereichen wie Land- und Forstwirtschaft, Energie, Tourismus und Verkehr eine besondere Rolle für die Erhaltung und Nutzung der Landschaft und Biodiversität spielen. Sie können insgesamt als „Raumbewahrer“ des Alpenraums bezeichnet werden.</p> <p>Die Bedeutung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten bei der Erhaltung der Landschaft und der Biodiversität ist bereits von der Landwirtschaftspolitik erkannt worden. Dieser Ansatz kann weiter entwickelt und auf andere „raumbewahrende“ Bereiche ausgeweitet werden. Der Alpenraum kann dabei helfen, Wege für eine bessere Berücksichtigung ihrer positiven und negativen Externalitäten in Bezug auf Biodiversität und Landschaft aufzuzeigen. Dies wäre ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Förderung der Mitverantwortung von einer großen Zahl alpiner Wirtschaftsakteure und Stakeholder für Landschaft und Biodiversität.</p>
Spezifische Ziele	
4.1	Förderung einer tragfähigen Bergland- und -forstwirtschaft als „raumbewahrende“ Tätigkeit in Bezug auf ihre Rolle der Landschafts- und Biodiversitätserhaltung
4.2	Überwindung von Konflikten zwischen Schutz und Nutzung von Biodiversität und Landschaft mit Hilfe gerechter und tragfähiger Schutzmechanismen sowie eines klugen Managements unter Einbeziehung der lokalen Gemeinschaften
4.3	Aufbau eines alpenweiten Biodiversitätsnetzwerkes durch die Verbesserung des Verbunds von ökologisch sehr wertvollen Gebieten
4.4	Anpassung des Biodiversitäts- und klugen Landschaftsmanagements und der Schutzmaßnahmen an die verschiedenen Alpengebiete, z. B. durch eine Begrenzung der Zersiedelung und eine Kontrolle der Zunahme von Zweitwohnungen
4.5	Förderung von Austauschmomenten über nachhaltiges Biodiversitäts- und Landschaftsmanagement mit Stakeholdern, Institutionen und transnationalen Kooperationsnetzwerken anderer Gebirgszüge in Europa

Ziel 5: Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion

Begründung

Der Alpenraum ist reich an natürlichen Ressourcen und Rohstoffen. Die Art und Weise, wie diese Ressourcen in Wirtschaftsgüter umgewandelt wurden, hat sich im Laufe der Geschichte geändert und zu markanten Auswirkungen sowohl auf die alpine Umwelt als auch auf die Ressourcen selbst geführt. Auch die durch diese Tätigkeiten bereitgestellten Ökosystemdienstleistungen waren signifikant: So liefert die alpine Land- und Forstwirtschaft zum Beispiel nicht nur hochwertige Qualitätserzeugnisse, sondern auch wertvolle Ökosystemdienstleistungen (Wasser, Luft, Boden, Kulturlandschaft) für Millionen von Menschen.

Oft wird die Bedeutung der Alpen als Europas Wasserturm betont. Wasser hat in der Wirtschaft der Alpen unterschiedliche Rollen gespielt: Im 19. Jahrhundert leitete die Nutzung der Wasserkraft die regionale industrielle Entwicklung ein. Wasser ist bis heute eine wichtige Energiequelle, die bedeutendes Einkommen für einige Alpengemeinden erwirtschaftet, jedoch haben Wasserleitungen und Staubecken starke Auswirkungen auf Flüsse und natürliche Lebensräume. Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde Schnee zu einem geschätzten Wirtschaftsgut für den Tourismus mit bedeutenden Auswirkungen auf die Infrastruktur und urbane Entwicklung. Mit dem Klimawandel nimmt die künstliche Beschneigung immer mehr zu, was mit dem Verbrauch großer Wassermengen einhergeht. Aber das Alpenwasser ist auch eine Schlüsselressource für die Landwirtschaft in den Alpen und deren Umgebung und deckt die Wassernachfrage der Bevölkerung im Alpenraum.

Wie mit diesem Beispiel gezeigt wird, gibt es - was die wirtschaftliche Nutzung der natürlichen Ressourcen betrifft - Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Ebenen und den Gebieten. Transnationale Politiken können einerseits die lokalen und regionalen Stakeholder dabei unterstützen, die komplexen Entscheidungsabläufe im Bereich der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen zu bewältigen, indem sie den Zugang zu nötigem Fachwissen und Erfahrungsaustausch sicherstellen. Andererseits können sie zur Verbesserung der Steuerung der Ressourcenbewirtschaftung auf mehreren Ebenen beitragen, um sicherzustellen, dass die Interessen verschiedener Gebiete und Gruppen gegeneinander abgewogen werden, so dass eine ausgewogenere Verteilung der wirtschaftlichen Erträge erreicht wird.

Beschreibung

Ziel ist die Förderung des nachhaltigen Ressourcenmanagements in den Alpen und die nachhaltige Nutzung dieser Ressourcen, um die negativen Auswirkungen zu beschränken und auszugleichen.

In Anbetracht des Ziels einer Green Economy muss der Ressourcenverbrauch reduziert und effizienter und kohlenstoffärmer werden, um das Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch abzukoppeln.

	<p>Es gibt bedeutende Möglichkeiten, die traditionellen nachhaltigen Kulturen in den Alpen aufzuwerten, aber auch Fragen, die angegangen werden müssen, um ein umsichtigeres Management der Ressourcen und der Auswirkungen ihrer Bewirtschaftung zu erreichen.</p> <p>Es besteht außerdem ein dringender Bedarf an der Entwicklung von Kapazitäten zur Anpassung an die sich besonders durch den Klimawandel bedingte verändernde Ressourcenverfügbarkeit.</p> <p>In verschiedenen Bereichen (Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Energieerzeugung, Nahrungsmittelproduktion usw.) können zahlreiche Erfahrungen mit verschiedenen Ressourcen (Wasser, Schnee, Bodenschätze, pflanzliche Ressourcen usw.) aufgewertet werden.</p> <p>Es kommt darauf an, ein Grundprinzip für die Alpen aufzustellen, das die Durchsetzung von Modellen für nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion ermöglicht.</p>
Spezifische Ziele	
5.1	Verbesserung der nachhaltigen Nutzung von Wasser, Bodenschätzen und natürlichen Ressourcen mit dem Schwerpunkt auf deren Umwandlung in Mehrwert-Produkte im Alpenraum
5.2	Anpassung der Ressourcenbewirtschaftung vor dem Hintergrund des Klimawandels, so dass die Auswirkungen der Bewirtschaftung beschränkt werden und der Klimawandel gemildert wird
5.3	Bewegung in Richtung Green Economy durch eine Reduzierung der Ressourcennutzung, eine Verbesserung der Effizienz und die Abkopplung des Wirtschaftswachstums vom Ressourcenverbrauch
5.4	Förderung des Wandels zu einem kohlenstofffreien Energiesystem durch Energiesparen, Energieeffizienz, auf erneuerbaren Energien basierende dezentrale Energienetze, energiesparende Siedlungsstrukturen, öffentliche Verkehrsmittel usw.
5.5	Förderung von Instrumenten und Verfahren für die Verhandlung und Abwägung der Interessen von Energieerzeugung und sonstigen Landnutzungs- und Schutzfunktionen
5.6	Entwicklung von Zukunftsperspektiven für den Alpenraum als Energiespeicher für Spitzenlaststrom
5.7	Aufbau von Modellen für das nachhaltige Ressourcenmanagement, die Chancen und Einschränkungen in den Alpen abgleichen, z. B. eine Gewässerbewirtschaftung, die einen stärkeren Wettbewerb zwischen Alpengebieten und Gebieten am Alpenrand berücksichtigt
5.8	Aufwertung des traditionellen alpinen Know-hows für Neuerungen im umweltfreundlichen Bauen (Nutzung regionaler Baustoffe, innovativer Architektur, von Passivhausstandards, regionalem Handwerk usw.)
5.9	Verbesserung der Instrumente und Verfahren für ein transnationales Gefahrenmanagement

	(vor allem Hochwassermanagement)
5.10	Förderung von Mobilitäts- und Siedlungsstrategien und –konzepten zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und zur Reduzierung der Zersiedelung, Fahrstrecken und Autoabhängigkeit
5.11	Test und Entwicklung umfassender Mobilitätskonzepte auf der Grundlage erneuerbarer Energien (zum Beispiel solarenergiegetriebene Mobilitätssysteme)
5.12	Entwicklung und Implementierung multilateraler integrierter öffentlicher Verkehrs- und Informationssysteme auf regionaler Ebene zur Reduzierung der Autoabhängigkeit und Nutzung des eigenen Pkw und zur Unterstützung öffentlicher Verkehrsmittel als Leistungen der Daseinsvorsorge

Ziel 6: Aufteilung der Kompetenzen und faire Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten

Begründung

Der Alpenraum besteht aus unterschiedlichen und vielfältigen Gebieten mit einander ergänzenden Vorzügen und fest etablierten Austauschtraditionen untereinander. Sie können anhand physischer Eigenschaften (Hochland, Tiefland, breite und enge Täler, verschiedene Gebirgszüge usw.) und anhand ihrer sozioökonomischen Dynamiken (Metropolen, Alpenstädte, wachsende ländliche Gebiete oder solche mit rückläufiger Entwicklung, Urlaubsgebiete) unterschieden werden.

Innerhalb dieser Gebietsvielfalt können eine Anzahl gemeinsamer Entwicklungsfragen und eine Grundlage für Austausch und gegenseitige Ergänzung auf verschiedenen Ebenen (z. B. interregionale, grenzüberschreitende und transnationale Wechselbeziehungen) ausgemacht werden. Allgemeiner gesagt, ist die Steuerung auf mehreren Ebenen eine Grundvoraussetzung, um den in der SWOT-Analyse beschriebenen Chancen und Risiken gewachsen zu sein und einen Beitrag zu den beschriebenen strategischen Zielen zu leisten. Obwohl Strategiedokumente und –konzepte einen wachsenden Konsens in Bezug auf den Bedarf nach vertikaler und horizontaler transnationaler Zusammenarbeit aufzeigen, bleiben die institutionellen Strukturen und Ressourcen, die gebraucht würden, um diese Konzepte mit Leben zu füllen und funktionieren zu lassen, oft schwach. Auch die Möglichkeiten für eine Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und anderer Interessengruppen am politischen Entscheidungsprozess auf verschiedenen Ebenen sind oft unklar. Außerdem führt mangelhafte Kommunikation zu Konflikten zwischen den verschiedenen Gebieten und Gruppen.

Der Alpenraum umfasst sowohl wohlhabende Gebiete, die ein intensives Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum und starken Landnutzungsdruck verzeichnen, als auch Gebiete, die mit den Herausforderungen einer schrumpfenden Bevölkerung und fehlender wirtschaftlicher Tätigkeit zu kämpfen haben. Je nach berücksichtigter Interessengruppe kann die Umwelt als Schutzgebiet für die Biodiversität, als Freizeitareal, Lebensraum oder potenzieller Wirtschaftsentwicklungsraum betrachtet werden. Innerhalb dieses komplexen Systems

	<p>gegensätzlicher Trends und Perspektiven braucht eine verbesserte alpenübergreifende Zusammenarbeit eine klare Bestimmung der maßgeblichen Kooperationsbereiche und -themen (das Richtige tun!); außerdem erfordert sie Know-how, Kompetenzen und Fähigkeiten bei der Netzbildung und der Zusammenarbeit (die Dinge richtig machen!). Immer komplexere Fragen müssen durch neue Steuerungsmodelle angegangen werden, an denen unterschiedliche Akteure (öffentliche und private Akteure, Zivilgesellschaft...) und Ebenen (von der lokalen bis zur transnationalen Ebene) beteiligt sind. Auf transnationaler Ebene müssen die Instrumente an die auf dem Spiel stehenden Themen angepasst werden.</p>
Beschreibung	
	<p>Ein frischer Austausch und gegenseitige Ergänzung zwischen sich im Strukturwandel befindenden Alpengebieten sowie neu auftretende Entwicklungsfragen bieten eine breit gefächerte potenzielle Kooperationsgrundlage, um schon Bestehendes zu ergänzen.</p> <p>Ziel ist, die maßgeblichsten Kooperationsbereiche auszumachen, um zukünftige Entwicklungsfragen anzugehen und effiziente Kooperationsformen zwischen den einschlägigen Interessengruppen und Gebieten zu fördern.</p> <p>Unterschiedliche Rahmenbedingungen müssen zusammenwachsen, um einen erfolgreichen Austausch und eine erfolgreiche Zusammenarbeit wie materielle und digitale Infrastrukturnetze, aber auch Steuerungssysteme zu erzielen, die die Behandlung der maßgeblichen Themen und die Überwindung potenzieller Interessenkonflikte ermöglichen. Ein solcher Steuerungsrahmen bedeutet, dass Interessenkonflikte zwischen Gebieten in den Alpen und am Alpenrand – z. B. zwischen Nutzungen des Alpenraums (Alpen als „Lebensraum“ oder „kommodifizierter Raum“) und alpiner Wasserressourcen – eher auf der Grundlage von Dialog und Konsenslösungen und nicht so sehr über Wettbewerb gelöst werden.</p>
Spezifische Ziele	
6.1	Förderung der territorialen Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Gebietstypen in den Alpen auf der Grundlage gemeinsamer oder sich ergänzender Eigenschaften, z. B. Partnerschaften zwischen Metropolregionen und „alpinen Kerngebieten“, zwischen Alpenstädten und ihrer Umgebung, zwischen Gemeinden und Regionen, Partnerschaften zwischen Städten und dem ländlichen Raum usw.
6.2	Stärkung der Rolle der Metropolen und Alpenstädte als Wachstumspole und Kompetenzzentren auf einem globalen Markt
6.3	Förderung sektoraler transnationaler Netzwerke zu einschlägigen Themen für die Entwicklung des Alpenraums (z. B. Gefahrenmanagement, Tourismus, Wintersport, Land- und Forstwirtschaft, Energie, E-Dienste) unter Einbeziehung aller maßgeblichen Akteure (Wirtschaftstreibende, Forschung, öffentliche Stellen usw.)
6.4	Verbesserung der Governance im Alpenraum durch eine aktivere Einbeziehung nicht

	institutioneller Akteure und durch Stakeholder-Dialoge
6.5	Verbesserung der Wissensgrundlage zu alpenpezifischen Themen über die Bereitstellung von Daten und Informationen, die auf alpenweiter Grundlage harmonisiert sind, z. B. mit Hilfe alpenübergreifender Datenbanken
6.7	Förderung integrierter Verkehrssysteme in den Alpen, die den Austausch innerhalb und zwischen den verschiedenen Alpengebieten unterstützen
6.8	Verbesserung der räumlichen Integration des Güterverkehrs in den Alpen zur Milderung seiner Umweltauswirkungen und zur Verbesserung seines Nutzens für die lokalen Gemeinschaften

4.2. Überblick über die strategischen und spezifischen Ziele

Ziel 1: Ausgewogener und gerechter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge im Alpenraum

1.1	Förderung innovativer Lösungen, damit Investitionen in Verkehrs- und digitale Infrastrukturen bzw. Dienste als Schlüsselfaktoren für den Zugang zu den Leistungen rentabel werden. Dies ist vor allem für abgelegene ländliche Gebiete wichtig, aber auch in anderen Alpengebieten ein Thema.
1.2	Ausbau der elektronischen Dienste in allen Bereichen der Daseinsvorsorge (E-Verwaltung, E-Gesundheitsdienste, E-Arbeitsvermittlungsdienste, E-Learning, E-Commerce für alpine Produkte usw.)
1.3	Bereitstellung einer Verfügbarkeit von Diensten, die mittels eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Leistungsangebotsdichte und (digitaler oder konkreter) Leistungszugänglichkeit an die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Alpengebiete angepasst sind
1.4	Bereitstellung von Diensten, die unter besonderer Berücksichtigung des wachsenden Anteils älterer Menschen und der Förderung der sozialen Integration an die gesamte Lebensdauer angepasst sind

Ziel 2: Dynamischer und innovativer KMU-Sektor und erfolgreiches Unternehmertum

2.1	Ausbau der Beziehungen zwischen Wirtschaft, Forschung und Bildung/Ausbildung auf Cluster-Ebene zur Stärkung der Verbindung zwischen den Gebieten und den Wirtschaftsakteuren
2.2	Konzentration auf die Entwicklung einer Green Economy unter Nutzung des Vorteils der ökologischen Besonderheiten der Alpen und der starken Produktions- und Innovationskapazitäten
2.3	Förderung der Verbreitung von Wachstum und Beschäftigung außerhalb der derzeitigen Zentren des Wirtschaftswachstums und der Bevölkerungskonzentration
2.4	Stärkung der Kapazitäten von Forschungseinrichtungen und deren Verbindung zu international führenden Einrichtungen

Ziel 3: Auf alpinen Traditionen und gesellschaftlicher Vielfalt gründende verbesserte Kapazitäten

3.1	Verbesserung des Potenzials alpiner Gemeinschaften als Bezugssystem für Anpassung, Innovation und soziale Integration
3.2	Aufwertung der Anpassungs-, Produktions- und Innovationskapazitäten, die aus dem traditionellen alpinen Wissen gezogen werden können
3.3	Verbesserung der Steuerungskapazitäten zur Bewältigung neuer, komplexer und vielschichtiger Fragen durch passende Verfahren und Institutionen, einschließlich transnationaler Ebene (Wissenstransfer in Bezug auf die vertikale, horizontale und sektorale Zusammenarbeit, verschiedene Steuerungsmodelle auf lokaler und regionaler Ebene usw.)
3.4	Stärkung des Bewusstseins für das Potenzial der Zugezogenen durch ihre Kompetenzen, ihr Wissen und die Beziehungen zu ihrer Herkunftsgemeinschaft und –region
3.5	Verbesserung der sozialen und kulturellen Kapazitäten zum Umgang mit einer älter werdenden Gesellschaft, zunehmender sozialer Vielfalt und vielfältigen Familienformen
3.6	Bildungs- und Ausbildungsangebote zur Verbesserung der Kooperations- und Vernetzungskompetenzen alpiner Stakeholder

Ziel 4: Nachhaltiges Management von Biodiversität und Landschaften

4.1	Förderung einer tragfähigen Bergland- und -forstwirtschaft als „raumbewahrende“ Tätigkeit in Bezug auf ihre Rolle der Landschafts- und Biodiversitätserhaltung
4.2	Überwindung von Konflikten zwischen Schutz und Nutzung von Biodiversität und Landschaft mit Hilfe gerechter und tragfähiger Schutzmechanismen sowie eines klugen Managements unter Einbeziehung der lokalen Gemeinschaften
4.3	Aufbau eines alpenweiten Biodiversitätsnetzwerkes durch die Verbesserung des Verbunds von ökologisch sehr wertvollen Gebieten
4.4	Anpassung des Biodiversitäts- und klugen Landschaftsmanagements und der Schutzmaßnahmen an die verschiedenen Alpengebiete, z. B. durch eine Begrenzung der Zersiedelung und eine Kontrolle der Zunahme von Zweitwohnungen
4.5	Förderung von Austauschmomenten über nachhaltiges Biodiversitäts- und Landschaftsmanagement mit Stakeholdern, Institutionen und transnationalen Kooperationsnetzwerken anderer Gebirgszüge in Europa

Ziel 5: Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion

5.1	Verbesserung der nachhaltigen Nutzung von Wasser, Bodenschätzen und natürlichen Ressourcen mit dem Schwerpunkt auf deren Umwandlung in Mehrwert-Produkte im Alpenraum
5.2	Anpassung der Ressourcenbewirtschaftung vor dem Hintergrund des Klimawandels, so dass die Auswirkungen der Bewirtschaftung beschränkt werden und der Klimawandel gemildert wird
5.3	Bewegung in Richtung Green Economy durch eine Reduzierung der Ressourcennutzung, eine Verbesserung der Effizienz und die Abkopplung des Wirtschaftswachstums vom Ressourcenverbrauch
5.4	Förderung des Wandels zu einem kohlenstofffreien Energiesystem durch Energiesparen, Energieeffizienz, auf erneuerbaren Energien basierende dezentrale Energienetze, energiesparende Siedlungsstrukturen, öffentliche Verkehrsmittel usw.
5.5	Förderung von Instrumenten und Verfahren für die Verhandlung und Abwägung der

	Interessen von Energieerzeugung und sonstigen Landnutzungs- und Schutzfunktionen
5.6	Entwicklung von Zukunftsperspektiven für den Alpenraum als Energiespeicher für Spitzenlaststrom
5.7	Aufbau von Modellen für das nachhaltige Ressourcenmanagement, die Chancen und Einschränkungen in den Alpen abgleichen, z. B. eine Gewässerbewirtschaftung, die einen stärkeren Wettbewerb zwischen Alpengebieten und Gebieten am Alpenrand berücksichtigt
5.8	Aufwertung des traditionellen alpinen Know-hows für Neuerungen im umweltfreundlichen Bauen (Nutzung regionaler Baustoffe, innovativer Architektur, von Passivhausstandards, regionalem Handwerk usw.)
5.9	Verbesserung der Instrumente und Verfahren für ein transnationales Gefahrenmanagement (vor allem Hochwassermanagement)
5.10	Förderung von Mobilitäts- und Siedlungsstrategien und –konzepten zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und zur Reduzierung der Zersiedelung, Fahrstrecken und Autoabhängigkeit
5.11	Test und Entwicklung umfassender Mobilitätskonzepte auf der Grundlage erneuerbarer Energien (zum Beispiel solarenergiegetriebene Mobilitätssysteme)
5.12	Entwicklung und Implementierung multilateraler integrierter öffentlicher Verkehrs- und Informationssysteme auf regionaler Ebene zur Reduzierung der Autoabhängigkeit und Nutzung des eigenen Pkw und zur Unterstützung öffentlicher Verkehrsmittel als Leistungen der Daseinsvorsorge

Ziel 6: Aufteilung der Kompetenzen und faire Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten

6.1	Förderung der territorialen Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Gebietstypen in den Alpen auf der Grundlage gemeinsamer oder sich ergänzender Eigenschaften, z. B. Partnerschaften zwischen Metropolregionen und „alpinen Kerngebieten“, zwischen Alpenstädten und ihrer Umgebung, zwischen Gemeinden und Regionen, Partnerschaften zwischen Städten und dem ländlichen Raum usw.
6.2	Stärkung der Rolle der Metropolen und Alpenstädte als Wachstumspole und Kompetenzzentren auf einem globalen Markt
6.3	Förderung sektoraler transnationaler Netzwerke zu einschlägigen Themen für die Entwicklung des Alpenraums (z. B. Gefahrenmanagement, Tourismus, Wintersport, Land- und Forstwirtschaft, Energie, E-Dienste) unter Einbeziehung aller maßgeblichen Akteure (Wirtschaftstreibende, Forschung, öffentliche Stellen usw.)
6.4	Verbesserung der Governance im Alpenraum durch eine aktivere Einbeziehung nicht institutioneller Akteure und durch Stakeholder-Dialoge
6.5	Verbesserung der Wissensgrundlage zu alpenspezifischen Themen über die Bereitstellung von Daten und Informationen, die auf alpenweiter Grundlage harmonisiert sind, z. B. mit Hilfe alpenübergreifender Datenbanken
6.7	Förderung integrierter Verkehrssysteme in den Alpen, die den Austausch innerhalb und zwischen den verschiedenen Alpengebieten unterstützen
6.8	Verbesserung der räumlichen Integration des Güterverkehrs in den Alpen zur Milderung seiner Umweltauswirkungen und zur Verbesserung seines Nutzens für die lokalen Gemeinschaften

5. Strategische Perspektiven für das zukünftige Alpenraumprogramm und für eine makroregionale Strategie im Alpenraum

Die in Kapitel 4 angeführten strategischen und spezifischen Ziele wurden auf der Grundlage ihrer Bedeutung im Hinblick auf eine ausgewogene Entwicklung der Alpenregionen und unter Berücksichtigung ihrer Relevanz auf transnationaler Ebene ausgewählt. Allerdings müssen strategische Perspektiven für das zukünftige Alpenraumprogramm und für eine makroregionale Strategie für den Alpenraum zu bestehenden politischen Bezugssystemen und Instrumenten in Beziehung gesetzt werden (5.1). Hierbei wird eine komplexe Situation offenbar. Mit Blick darauf, einen Weg nach vorne einzuschlagen, kann eine gewisse Anzahl von Grundprinzipien ausgemacht werden (5.2). Ein schrittweiser Ansatz hin zu einer makroregionalen Strategie im Alpenraum wird befürwortet und muss im Zusammenspiel mit Initiativen des Alpenraumprogramms entwickelt werden (5.3). Dies bedeutet, dass das Alpenraumprogramm nicht nur Projekte anstoßen und finanzieren, sondern auch eine Diskussion und einen Dialog zur Strategie im Alpenraum fördern und zur Netzwerkbildung unter Stakeholdern im Alpenraum ermutigen soll (5.4).

5.1. Überblick über die Instrumente im Alpenraum

Eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen der strategischen Ziele ist die Verfügbarkeit eines angemessenen organisatorischen Rahmens und passender Instrumente. Zu diesem Zweck muss man die Organisationen, den politischen Rahmen und die Instrumente ausmachen, die einen Beitrag zum Erreichen der sechs strategischen Ziele leisten können. Auf dieser Grundlage ist es dann möglich, die spezifische strategische Perspektive des Alpenraumprogramms und eine mögliche makroregionale Strategie zu identifizieren.

Die Vielfalt der Institutionen, Organisationen, Kooperationsformen und Auffassungen von den Alpen wurde in Kapitel 1 (siehe Tabelle 1 S. 21) vorgestellt. Nur wenige dieser transnationalen organisatorischen Bezugssysteme haben Instrumente an der Hand, die über eine weiche Politik wie Informationsaustausch, Netzwerkbildung, Wissensaustausch oder Bewusstseinsbildung hinausgehen. Die Verfügbarkeit starker und verbindlicher Instrumente ist tendenziell auf die europäische und nationale Ebene beschränkt. Als verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag kann die Alpenkonvention als Ausnahme dieser Regel betrachtet werden. Allerdings übt sie nur insoweit einen tatsächlichen Einfluss auf die Politik und Maßnahmen im Alpenraum aus, als ihre Klauseln über die nationalen und regionalen Regelungen hinausgehen.

Übertragungen exekutiver oder legislativer Befugnisse auf die Alpenraumebene werden nicht erwogen. Die Alpenpolitiken hängen von einem Konsens der alpinen Stakeholder, vor allem der Alpenregionen und –länder ab. Aufgrund der vielfältigen institutionellen Gegebenheiten im Alpenraum mit einer Kombination von zentralistisch und föderal organisierten Staaten werden die Annahme solcher Konsenspositionen und die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen zu einer echten Herausforderung. Außerdem müssen Alpenpolitiken und –instrumente in Beziehung zu den exekutiven und legislativen Befugnissen der Europäischen Union stehen. Diese bilden einen weiteren Rahmen für die Politikgestaltung und Implementierung im gesamten Alpenraum, einschließlich in

Nicht-EU-Mitgliedstaaten wie der Schweiz und Liechtenstein, die jeweils über umfassende bilaterale Abkommen und als EWR-Mitgliedstaaten Beziehungen zur EU haben. Mit der europäischen Integration müssen die Instrumente und Maßnahmen auf Alpenraumbene sowohl im Verhältnis zur engeren regionalen als auch zur weiteren europäischen Ebene gerechtfertigt werden. Sie sind insofern relevant, als gezeigt werden kann, dass sie im Vergleich zu den anderen Ebenen eine bessere Effizienz beim Erreichen strategischer Ziele im Alpenraum ermöglichen.

Gleichzeitig müssen die Grenzen eines solchen transnationalen Ansatzes eingestanden werden. Es gibt keine Besteuerung oder sonstige eigenständige Geldquelle auf Alpenraumbene, auf die eine Politik aufgebaut werden kann. Das Alpenraumprogramm ist der einzige Kanal, durch den europäische Mittel zur Unterstützung transnationaler Maßnahmen im Alpenraum bereitgestellt werden. Nationale und regionale Politiken werden zum Beispiel in den Bereichen Sozialsysteme und sonstige Konzepte zur Vermögensumverteilung, wirtschaftliche Entwicklungsförderung und Infrastrukturinvestitionen generell bemerkenswert größere Auswirkungen auf sozioökonomische Trends und Umweltentwicklungen im Alpenraum haben als alpenweite Strategien und Maßnahmen als solche.

Die drei zentralen transnationalen organisatorischen Bezugssysteme zur Förderung und Unterstützung der strategischen Ziele, wie sie in diesem Bericht vorgestellt werden (das Alpenraumprogramm, die Alpenkonvention und eine mögliche makroregionale Strategie), müssen sich deshalb selbst im Verhältnis zu einer großen Vielfalt anderer Stakeholder positionieren. Ihr Hauptziel ist, zu einem Hebel zu werden, mit dem alpenspezifische Herausforderungen und Chancen in der Politik auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene auf kohärente und abgestimmte Weise in Betracht gezogen werden. Sie müssen sicherstellen, dass die finanziellen und regulierenden Instrumente, die auf anderen geografischen Ebenen und nicht auf Alpenraumbene entworfen werden, zur Förderung der strategischen Ziele für die Alpen beitragen.

Es gibt somit komplexe Wechselwirkungen zwischen exekutiven und legislativen Organen auf nationaler/regionaler und europäischer Ebene auf der einen Seite und alpenraumweiten organisatorischen Bezugssystemen auf der anderen Seite. Die Entwicklung von Koordinierungsgrundsätzen wird noch komplizierter dadurch, dass die alpinen Organisationen auf unterschiedliche Art und Weise mit den Institutionen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene zusammenspielen:

- Die verschiedenen EU-Organe (Europäischer Rat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament) geben die Leitlinien und den Rahmen für die transnationalen territorialen Programme vor. Sie haben auch Eingaben in die Diskussion über die makroregionalen Strategien einfließen lassen und die Entwicklung und Implementierung der bestehenden Strategien unterstützt. Die Alpenraumprogramme werden auf der Grundlage eines Dialogs zwischen der nationalen Ebene und der EU-Kommission entwickelt, während makroregionale Strategien vom Europäischen Rat verabschiedet werden.
- Die im Rahmen einer makroregionalen Strategie (MRS) umgesetzten Maßnahmen werden aus regionalen oder nationalen Mitteln finanziert. Theoretisch werden keine europäischen Mittel eigens zu diesem Zweck bereitgestellt.

- Einige Protokolle der Alpenkonvention wurden von der Europäischen Kommission ratifiziert (Berglandwirtschaft, Tourismus, Energie und Bodenschutz), andere wurden nur von den Mitgliedstaaten ratifiziert (Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Bergwald, Verkehr, Naturschutz und Landschaftspflege und Streitbeilegung). Einzige Ausnahme ist die Schweiz, die nur die Rahmenkonvention ratifiziert hat.

Jedes dieser Bezugssysteme hat eigene Stärken und Schwächen:

- (1) Das Alpenraumprogramm ist das einzige Bezugssystem, das ein maßgebliches Budget zur Verfügung hat, das von der Europäischen Union finanziert wird und Fördermittel für öffentliche Behörden oder Antragsteller im Besitz der öffentlichen Hand bereitstellt. Die Ergebnisse haben allerdings keinen verbindlichen Charakter, decken kaum jemals den gesamten Alpenraum ab und sind auf die die jeweiligen Gebiete betreffende Politik beschränkt. Andererseits sind die Fördermittel ein maßgeblicher Motivationsanreiz für Stakeholder, auf Alpenraumebene zusammenzuarbeiten, Informationen auszutauschen, Wissen aufzubauen bzw. Netzwerke im Rahmen der Projekte des Alpenraumprogramms zu fördern.
Das Alpenraumprogramm steht im Einklang mit den europäischen und nationalen Zielen, hat aber die Fähigkeit, in diesem Rahmen den Schwerpunkt auf alpenspezifische Prioritäten zu setzen.
- (2) Eine makroregionale Strategie (so wie bisher konzipiert) hat die Abstimmung und Ausrichtung der transnationalen und nationalen Politik auf der Grundlage eines politischen Abkommens zwischen den Alpenregionen und –staaten zum Inhalt. Der Vorteil einer makroregionalen Strategie liegt darin, dass sie sowohl die gebietsbezogene Politik als auch die sektorale Politik abdeckt und bestmöglich als Leitlinie für die Politik auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene fungiert. Andererseits hat die Strategie keinen verbindlichen Charakter und hängt vom guten Willen der maßgeblichen Akteure und von den von den Partnerinstitutionen bereitgestellten Personal- und Finanzressourcen ab.
- (3) Alpenkonvention: Die Protokolle der Alpenkonvention sind als von den Mitgliedstaaten ratifizierte Verträge die einzig bindenden Instrumente, die es auf Alpenraumebene gibt. Die Mitgliedstaaten werden durch die Umweltminister vertreten. Obwohl sich die Protokolle, Erklärungen und laufenden Arbeiten mit verschiedenen Handlungsfeldern (Raumplanung, Verkehr, Tourismus, Energie, Berglandwirtschaft, Bodenschutz, Naturschutz und Landschaftspflege, Bevölkerung und Kultur und Klimawandel) befassen, liegt der Schwerpunkt auf der Umweltperspektive. Der stark verbindliche Charakter, der Schwerpunkt auf Umweltthemen und das begrenzte Budget haben die Alpenkonvention bisher in ihrer Fähigkeit beschränkt, eine größere Rolle auf der strategischen Alpenraumebene zu spielen. Außerdem ist die Verbindung zwischen der Alpenkonvention und der Europäischen Union schwach, wie die partielle Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention durch die EU verdeutlicht.

In Anbetracht dessen erfüllt keine der Alpenorganisationen alle Voraussetzungen, um die in diesem Bericht vorgestellten strategischen Ziele zu erreichen. Deshalb ist eine Vernetzung zwischen diesen Organisationen der Schlüssel zu einer verbesserten Alpenpolitik. Ihre verschiedenen Instrumente müssen besser abgestimmt werden, so dass damit ein Beitrag zum Erreichen gemeinsamer strategischer Ziele geleistet werden kann. Dies bedeutet, dass die alpine „multilevel governance“ neu gestaltet werden muss. Die Bewältigung dieser Herausforderung setzt eine genauere Bestimmung

der jeweiligen Rollen der einzelnen Organisationsrahmen und allgemeiner einen Rahmen voraus, der die Einbeziehung der breiten Vielfalt von Akteuren und Prozessen widerspiegelt, die an den den gesamten Alpenraum betreffenden Politiken einen Anteil haben.

Dieses Unterfangen ist eine besondere Herausforderung, unter anderem auch deshalb, weil die Verbesserung der Governance im Alpenraum mit einer ausweglosen Situation verglichen wird. Einerseits wird die Annahme strategischer Ziele ohne die vorherige Lösung der dargelegten organisatorischen Herausforderungen wahrscheinlich in eine Sackgasse führen. Andererseits scheint es schwierig, Alpenorganisationen und Politikrahmen ohne ein gemeinsames Projekt für die Alpen zusammenzubringen. Die folgenden Kapitel veranschaulichen Ansätze, die dabei helfen könnten, einen Ausweg aus dieser Sackgasse zu weisen.

5.2. Handlungsgrundsätze

Das vorige Kapitel hat die relative Schwäche der Alpenpolitiken im Verhältnis zur europäischen, nationalen und regionalen Ebene und die komplexe Situation erläutert, die sich aus den verschiedenen organisatorischen Bezugssystemen, einer großen Zahl von Stakeholdern und der Vielfalt der institutionellen Systeme in den Alpenstaaten ergibt. In dieser komplexen Lage kann eine gewisse Zahl von Grundsätzen dabei helfen, die in Kapitel 4 bestimmten strategischen Ziele zu erreichen.

Zunächst kann es nützlich sein, die übergreifenden Grundsätze zusammenzufassen, auf deren Grundlage eine alpenweite Kooperation entwickelt werden kann. Diese gemeinsame Wertgrundlage der alpinen Stakeholder wird mit den Fortschritten im transnationalen Dialog und in der transnationalen Zusammenarbeit schrittweise erweitert und verbessert. Die als Teil der Strategieentwicklung des Alpenraumprogramms organisierten Stakeholder-Veranstaltungen haben gezeigt, dass ein breiter Konsens zu diesen allgemeinen, unten näher ausgeführten Grundsätzen besteht.

Zweitens muss der spezifische Beitrag der transnationalen Alpenpolitik und –maßnahmen in dem weiteren Feld der Maßnahmen, die von öffentlichen Behörden in den Alpen ergriffen bzw. von direkter Bedeutung für die Alpen sind, genau bestimmt werden. Eine größere Anzahl von Standpunkten wurde diesbezüglich auf den Stakeholder-Veranstaltungen zum Ausdruck gebracht. Viele Akteure befürworteten tendenziell Maßnahmen, die die dringendsten Herausforderungen in ihrem jeweiligen Tätigkeitsgebiet oder –bereich betreffen, ohne notwendigerweise über die Bedeutung der transnationalen Ebene in diesem Bereich nachzudenken.

Hauptzweck dieses Kapitels ist es deshalb, die Handlungsgrundsätze zu folgenden Zwecken vorzustellen:

- Beschreibung, wie Strategieentwicklung und Politikimplementierung auf Alpenraumebene als Bestandteil einer “multilevel governance“ ein Mehrwert sein können
- Bereitstellung von Leitlinien, die zeigen, wie konkrete Maßnahmen und Aktionen dabei helfen können, die identifizierten strategischen Ziele zu erreichen
- Funktion als Kriterium für die Auswahl und Bewertung von Projekten.

So wie Handlungsgrundsätze notwendigerweise auf zuvor gemachten Erfahrungen fußen, ist es ihr Ziel, den Weg für neue Entwicklungen und innovative Ansätze in der Strategieplanung und Einbeziehung der Stakeholder zu ebnen. Wie jede transnationale Kooperation werden auch die Initiativen im Alpenraum von den europäischen und globalen Diskursen über Entwicklung, Politikformulierung und strategisches Handeln beeinflusst.

Nachhaltigkeit und Resilienz – Schlüsselthemen für die Alpen und die Herausforderungen der alpenweiten Zusammenarbeit

Die langjährige Tradition des Dialogs und der Kooperation im Alpenraum unterscheidet die Alpen von vielen anderen Orten der transnationalen Zusammenarbeit. Der von CIPRA seit den 1950er Jahren geförderte Dialog und Austausch spielte eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung der Alpenkonvention. In all diesen Prozessen war Umwelt ein Schlüsselthema. Dennoch variieren zwischen den verschiedenen Gebieten die Sichtweisen darüber stark, wie die menschlichen und natürlichen Ressourcen der Alpengebiete für eine Verbesserung der Perspektiven der langfristigen Nachhaltigkeit verwaltet werden sollten. Beispielsweise setzen einige den Schwerpunkt stärker auf die Alpen als Lebensraum und dessen wirtschaftliche Entwicklungschancen, andere hingegen betonen, wie wichtig die Erhaltung der einmaligen naturbelassenen Landschaft ist, oder den ästhetischen oder der Erholung dienenden Wert der Alpenlandschaft oder auch deren Bedeutung als Naturerbe. Die Alpenraumebene kann eine bedeutende Rolle dabei spielen, diese verschiedenen Standpunkte durch Diskussionen, Dialoge und Kooperationsprojekte zusammenzubringen.

Nachhaltigkeit und Resilienz können als Richtschnur in diesen Prozessen dienen. Nachhaltige Entwicklung ist ein gut etabliertes Konzept, und die meisten Akteure sind sich der Tatsache bewusst, dass die wesentliche Herausforderung darin besteht, eine kombinierte ökologische, wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit zu ermöglichen. Im Vergleich ist die Einführung der Resilienz (Krisenfestigkeit) in die Diskussion über die Regionalentwicklung relativ neu. Das Konzept der Resilienz basiert auf einem Verständnis von Regionen als „Systeme innerhalb von Systemen“: Regionen sind in einer globalisierten Welt wesentlich von Entscheidungen (Politik), Modellen (Markt) und Verhaltensweisen (Haushalte und Individuen) betroffen, auf die sie nur bis zu einem gewissen Grad Einfluss nehmen können. Regionale Resilienz bedeutet die Fähigkeit einer Region, endogene und exogene Störungen so zu absorbieren, dass die Strukturen, Funktionen und Beziehungen, die für ihren Wohlstand und die Nachhaltigkeit wesentlich sind, intakt bleiben (Lukesch et al. 2010).

Resilienz kann ein operativer Leitgrundsatz für strategische Maßnahmen auf Alpenraumebene werden, indem an das von Lukesch et al. (2010) entwickelte Leitmodell für die regionale Resilienz angeknüpft wird. Nach diesem Modell betrifft regionale Resilienz zwei Domänen: die der Region als sozioökonomisches, kulturelles und politisches Gefüge und die der regionalen Steuerung, d. h. die Vielzahl der Akteure, die die explizite Aufgabe und die Legitimierung zur Gestaltung der Regionalentwicklung haben. Das Modell fußt auf der Annahme, dass verschiedene Formen des Ausgleichs erforderlich sind, wenn die oben genannte Herausforderung der dreifachen Nachhaltigkeit bewältigt werden soll. Diese verschiedenen Ausgleichsformen (soziale Kohäsion, territoriale Kohäsion und Zukunftsfähigkeit) werden weiter unten eingehender erläutert. Im Hinblick auf die strategischen Ziele setzt ein resilienzbasierter Ansatz außerdem einen Schritt in Richtung Green Economy voraus,

indem der Ressourcenverbrauch reduziert, die Effizienz verbessert und das Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch abgekoppelt wird.

Auf transnationaler Ebene muss die Förderung der Resilienz auf der Beachtung eines funktionsfähigen und institutionellen Zusammenspiels zwischen den Alpenregionen und einer Beurteilung des Potenzials für eine weitere Zusammenarbeit und Integration gründen. Die von Lukesch et al. (2010) geförderte regionale Sichtweise muss angepasst werden, um eine Resilienz anzustreben, die auf dem Nebeneinander verschiedener ländlicher und urbaner Entwicklungstypen zwischen den Alpenregionen gründet. Die konkrete Solidarität zwischen den Alpenregionen bleibt im Vergleich zu nationalen und europäischen Umverteilungsmechanismen, die zur Verringerung der sozialen Folgen von Konjunkturschwankungen und Wirtschaftskrisen beitragen, extrem beschränkt. Der Schwerpunkt der transnationalen Resilienz liegt deshalb vielmehr auf der Förderung unterschiedlicher Formen einer funktionalen Integration, wobei gleichzeitig eine Vielzahl von Entwicklungsmodellen gefördert wird.

Territoriale Kohäsion, Ausgleich, kulturelle Vielfalt und soziale Solidarität

Wie anhand der verschiedenen Gebietstypen erläutert wurde, setzt sich der Alpenraum aus sehr unterschiedlichen Gebieten und starken lokalen Gegensätzen zusammen. Eine Zusammenarbeit im Alpenraum muss sich auf die Komplementarität der verschiedenen Gebiete stützen, die von isolierten und dünn besiedelten Alpenkerngebieten bis zu den Metropolregionen am Alpenrand reichen. Diese Förderung der territorialen Kohäsion im Alpenraum muss auf den zwei anderen Grundsätzen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts basieren, damit sichergestellt wird, dass die Bewohner aller Gebiete im Alpenraum ihren Beitrag zu dessen ausgewogener Entwicklung leisten können.

Territoriale Kohäsion setzt ein gemeinsames Engagement für eine ausgewogene Entwicklung und eine gerechte Teilung der Verantwortung und finanziellen Belastung voraus. Angesichts des unterschiedlichen demografischen Gewichts zwischen den Alpenkerngebieten und dem übrigen Alpenraum (mit einer jeweiligen Bevölkerung von 14 und 56 Millionen Einwohnern) kann es eine Herausforderung sein, einen Schwerpunkt auf Themen von Bedeutung für Gemeinden in Berggebieten beizubehalten. Dies ist allerdings wichtig, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen sich auf Fragen konzentrieren, für die die Alpenraumebene am einschlägigsten ist.

Zahlreiche Untersuchungen haben einen Polarisierungs- und inneren Differenzierungsprozess zwischen wohlhabenden Gebieten und Randgebieten im Alpenraum in den vergangenen Jahrzehnten betont. Dieser Trend in Richtung Polarisierung ist das Ergebnis parallel verlaufender Wachstums- und Niedergangsprozesse und gilt als eine der Hauptbedrohungen für den Alpenraum. Die gegenseitigen Verbindungen zwischen den Metropolen am Alpenrand und den Alpenkerngebieten sind von besonderer Bedeutung (Price et al. 2011).

Dieser Aspekt hängt mit der Herausforderung der regionalen Entwicklungspolitik zusammen, die verschiedenen Gebietstypen, ihre spezifischen Bedürfnisse und die Beziehungen zwischen den einzelnen Gebieten zu berücksichtigen. Solidarität bedeutet diesbezüglich nicht nur soziale, sondern auch regionale Solidarität. Die aktive Beteiligung von Einzelpersonen, Interessengruppen und

Initiativen am Entscheidungsprozess auf lokaler, regionaler oder sogar transnationaler Ebene ist ein weiteres wichtiges Element der sozialen Integration.

Die alpine Gesellschaft wird mit einer zunehmenden Vielfalt von Lebensstilen, Selbstverständnissen und kulturellen und sozialen Identitäten immer facettenreicher werden. Das Bewusstsein für und die Achtung des Alten und die Aufnahme des Neuen kann ein vielversprechendes Konzept mit einem hohen Erfolgspotenzial für den Alpenraum als Ganzes und für verschiedene Regionen im Besonderen sein.

Umsetzungsgrundsätze für Maßnahmen im Alpenraum

Auf der Grundlage der oben beschriebenen übergeordneten Grundsätze und unter Berücksichtigung der schon umfassenden Erfahrung mit transnationalen Programmen im Alpenraum können einige Implementierungsgrundsätze vorgeschlagen werden. Sinn und Zweck dieser Grundsätze ist, konkrete Hinweise dazu zu liefern, wie die Maßnahmen konzipiert und priorisiert werden sollten, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sie drei operative Aspekte betreffen: (1) das Ziel dieser Entscheidungen oder Maßnahmen (WAS) (2) die Entscheidungsträger und Akteure (WER) und (3) die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen und Maßnahmen umgesetzt werden (WIE).

Diese operativen Aspekte können mit Hilfe einer Reihe von Maßnahmentypen näher beschrieben werden, die im Kontext der Zusammenarbeit im Alpenraum besonders nutzbringend wären. Wie in Tabelle 10 erläutert, haben diese allgemeinen Grundsätze spezifische Implikationen auf transnationaler Ebene und insbesondere im Alpenraum. Einige werfen Themen auf, die angegangen werden müssen, beispielsweise die demokratische Legitimierung alpiner Stakeholder-Gruppen oder die Übertragung des „Triple-Helix-Modells“ in Form eines Bündnisses von Hochschulen, Wirtschaft und Regierung (Leydesdorff, 2012) von der regionalen auf die transnationale Ebene.

Tabelle 10. Die Anwendung von Implementierungsgrundsätzen im alpinen transnationalen Kontext

Kategorie	Grundsatz	Transnationale Dimension	Alpine Anwendung
1) WAS-Grundsätze (z. B. welche Maßnahmen und Projekte priorisiert werden sollen)	Maßnahmen, die sich mit Marktversagen befassen, z. B. mit Situationen, in denen die Privatwirtschaft es nicht schafft, erkannte Chancen zu nutzen, Dienste mit bedeutenden positiven Externalitäten nicht anbietet oder Ungleichgewichte erzeugt, die einen Eingriff der öffentlichen Hand erfordern	Marktversagen geschieht normalerweise nicht auf transnationaler Ebene. Es ist eher das Ergebnis des Wirkens der Marktkräfte auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene. Dennoch kann sich ein transnationaler Raum aus Regionen zusammensetzen, die bezüglich der Marktkräfte vor ähnlichen Herausforderungen stehen.	Erfahrungsaustausch und Entwicklung eines gemeinsamen Diskurses zum Bedarf für öffentliche Eingriffe in bestimmten Situationen, die normalerweise in kleinen und isolierten Alpengemeinden auftreten
	Maßnahmen, die die Ankurbelung der Wirtschaft durch die öffentliche Hand erfordern, z. B. dort, wo eine begrenzte öffentliche Unterstützung die Entwicklung nachhaltiger neuer Wirtschaftstätigkeiten ermöglichen und das Unternehmertum fördern kann	„Wirtschaftsankurbelung“ und „Unterstützung innovativer Ideen“ sind miteinander verbundene Begriffe. Dabei handelt es sich oft um die Schaffung von Möglichkeiten in Handlungsbereichen, in denen lokale und regionale Stakeholder vor allem Hindernisse sehen. Die transnationale Ebene kann dabei helfen, eine „Sichtweise von außen“ zu geben. Lokale Unternehmer können Nutzen aus der transnationalen Unterstützung ziehen, um lokale Unterstützung für ihr Projekt zu sammeln.	Alpine Gemeinschaften sind oft sehr eng und haben starke Traditionen. Dies kann in einigen Situationen Herausforderungen in sich bergen, wenn man sich an neue Rahmenbedingungen z. B. in Bezug auf die Wirtschaftstätigkeiten oder den Klimawandel anpassen muss. Kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt ist diesbezüglich ein wichtiger Hebel.
	Maßnahmen, die mit Blick auf die Stärkung der Resilienz alternative, innovative Ideen und Entwicklungsmodelle unterstützen		
(2) WER-Grundsätze (z. B. welche Akteure und Projektökosysteme unterstützt werden sollen)	Maßnahmen, die die Multikompetenz, in der die verschiedenen Fähigkeiten von Akteuren aus dem öffentlichen, privaten und Forschungsbereich verschmelzen, auf der Grundlage des Triple-Helix-Modells von Bündnissen zwischen Hochschulen, Wirtschaft und Regierung für die Regionalentwicklung hoch bewerten	Das Triple-Helix-Modell wird normalerweise mit der Regionalentwicklung in Verbindung gebracht. Allerdings können die vielversprechendsten Kooperationsperspektiven zwischen Wirtschaft und F&E-Einrichtungen in vielen Fällen interregional beschaffen sein. Die transnationale Ebene kann dabei helfen, solch ein geografisch erweitertes Triple-Helix-Modell zu implementieren.	Die über regionale und nationale Grenzen hinausgehende Anwendung eines Triple-Helix-Modells wirft Fragen in Verbindung mit der Einbeziehung öffentlicher Behörden auf: Welche Einrichtungen sind am besten aufgestellt, um die Komponente „Regierung“ der Helix darzustellen? Eine makroregionale Strategie im Alpenraum könnte dazu beitragen, eine Antwort auf diese Frage zu geben.
	Maßnahmen, die den Wissensaustausch und neue Verbindungen zwischen Tätigkeitsbereichen, Gebieten und Gesellschaftsgruppen fördern. Diese Überbrückungsmaßnahmen können auf den oben beschriebenen Leitmodellen für regionale Resilienz basieren.	Transnationale Initiativen sind mit der Frage der demokratischen Legitimierung konfrontiert, wenn sie Akteure aus verschiedenen Teilen der Alpen, Sektoren und Gesellschaftsgruppen zusammenbringen, die gemeinsam eine Strategie oder Vision für die Entwicklung des Alpenraums entwickeln. Wie repräsentativ sind sie? Wird genug für eine ausgewogene demokratische Kontrolle durch die Verfahren gesorgt, die vom Wissensaustausch zu strategischen Entscheidungen und zur Umsetzung von Maßnahmen führen?	Der Alpenraum setzt sich aus Gebieten mit gegensätzlichen demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen sowie einer großen kulturellen und sprachlichen Vielfalt zusammen. Die Standpunkte in wesentlichen Politikbereichen wie Umweltschutz, Wirtschafts- oder Infrastrukturentwicklung sind dementsprechend vielfältig. Eine ausgewogene Repräsentation und langfristig angelegte Strategien zum Aufbau von Vertrauen und der schrittweisen Entstehung eines Konsenses sind umso wichtiger.

Kategorie	Grundsatz	Transnationale Dimension	Alpine Anwendung
(3) WIE-Grundsätze (z. B. welche Vorgehensweise zu fördern ist)	Maßnahmen, die proaktiv vorgeschlagen werden, sich also nicht auf einen „Markt“ von Akteuren stützen, um Projekte vorzuschlagen, die die strategischen Prioritäten des Alpenraums nähren, sondern aktiv das Aufkommen solcher Projekte durch einen vorherigen Dialog, offene Konsultationen, Beratungssitzungen und eine breite Bekanntmachung der auf Alpenraumebene verfolgten strategischen Ziele ermutigen	Die Einbindung von Projektpartnern aus verschiedenen Ländern ist eine wesentliche Voraussetzung der transnationalen Kooperationsprogramme. Der Aufbau dieser transnationalen Projektgruppen ist schon für sich genommen eine Herausforderung. Eine proaktive Politik wird gebraucht, um sicherzustellen, dass ihre Maßnahmen die strategischen Prioritäten für die alpine Zusammenarbeit decken.	Proaktive Projektentwicklung kann dabei helfen, den Schwerpunkt des Alpenraumprogramms innerhalb der Auswahl der thematischen Ziele aus der Liste der Europäischen Kommission anzugleichen. Der thematische Schwerpunkt des Programms kann auf diese Weise besser an die alpenspezifischen Chancen und Herausforderungen angepasst werden.
	Maßnahmen, die Themen behandeln, für die das mangelnde Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit ein Hindernis für eine weitere Zusammenarbeit im Alpenraum ist. Dieser Grundsatz ist nicht nur besonders wichtig, um gegenüber den alpinen Stakeholdern und der breiten Öffentlichkeit Verantwortlichkeit und Transparenz zu verfolgen, sondern auch, um den Samen für neue Ideen und Bündnisse zu säen.	Viele transnationale Initiativen haben eine überwiegend fachliche oder institutionelle Funktion; dann ist das öffentliche Bewusstsein keine Schlüsselpriorität und de facto ziemlich schwach ausgeprägt. Immer wenn diese Initiativen aber konkrete Auswirkungen auf Lebensbedingungen, Wirtschaftstätigkeiten oder die Umweltqualität haben, ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Kommunikation ein breites Publikum erreicht.	Die Alpenkonvention wurde wegen der unzureichenden Bottom-up-Einbeziehung der Alpengemeinden und –regionen kritisiert. Das Bewusstsein für das Alpenraumprogramm ist außerhalb des Kreises potenzieller Begünstigter generell schwach ausgeprägt. Eine Makroregion Alpenraum könnte zur Verbesserung der Einbeziehung der Öffentlichkeit beitragen, wenn sie sich darauf konzentriert, konkrete Auswirkungen im Rahmen klar definierter, gezielter Bereiche zu schaffen.
	Maßnahmen, die Expertenunterstützung auf allen Ebenen einsetzen, die also nicht sich selbst überlassen werden, sondern die Erleichterung durch Experten und Fortschrittsbeurteilung suchen. Das Alpenraumprogramm könnte beim Aufbau von Verbindungen zwischen alpinen Wirtschaftsklustern, Gemeinden und Organisationen und maßgeblichen Expertennetzwerken innerhalb und außerhalb der Alpen, die sie beim Erreichen ihrer Ziele unterstützen könnten, proaktiver sein.	Einzelne alpine lokale Behörden, Wirtschaftsakteure und transnationale Projektgruppen können mit Situationen konfrontiert sein, in denen es an Fachkompetenz in bestimmten Bereichen fehlt. Diesen Bedarf auf Ebene der einzelnen Regionen zu decken, kann schwierig sein. Die transnationale Zusammenarbeit kann jedoch dabei helfen, eine kritische Masse zu erreichen.	Transnationale Kooperationsprogramme können dabei helfen, Netzwerke von Experten und Prozessbegleitern aufzubauen, die bei Bedarf von den alpinen Akteuren hinzugezogen werden können. Allerdings wird oft ein besser etabliertes und ständiges Kooperationsumfeld gebraucht. Die Etablierung gemeinsam gegründeter Ressourcenzentren in bestimmten Bereichen kann eine der Funktionen einer makroregionalen Strategie im Alpenraum sein.

5.3. Strategische Perspektiven für das zukünftige Alpenraumprogramm und für eine makroregionale Strategie im Alpenraum

Wie in Kapitel 1.1 (siehe Tabelle 1) erläutert wurde, gibt es zahlreiche Auffassungen von den Alpen und Ideen dazu, warum eine alpenweite Kooperation notwendig ist. Diese vielfältigen Perspektiven sind in Betracht zu ziehen, um im Rahmen der im vorigen Kapitel beschriebenen Handlungsgrundsätze einen effizienten Beitrag zum Erreichen der in Kapitel 4 angeführten strategischen Ziele zu leisten. Dies betrifft sowohl das Alpenraumprogramm als auch eine mögliche zukünftige makroregionale Strategie.

Governance des Alpenraums:

Den Dialog wieder herstellen, bevor nach einer Einigung über eine „Vision“ gesucht wird

Das Fehlen einer gemeinhin akzeptierten Vision für den Alpenraum kann als Schwäche bei der Formulierung strategischer Prioritäten betrachtet werden. Allerdings setzt, wie schon gesagt, die Entwicklung einer Vision Konsensbildungsprozesse voraus, in die eine Vielzahl alpiner Stakeholder eingebunden wird (siehe Kapitel 1.2). Die in Kapitel 2.2 beschriebenen bisherigen Versuche, eine makroregionale Strategie für den Alpenraum zu entwickeln, haben gezeigt, wie komplex die Organisation solcher Prozesse im Alpenraum ist. Annähernde Visionen als Voraussetzung für strategisches Handeln laufen deshalb Gefahr, führende Alpenpolitiken in eine Sackgasse zu führen. Visionen sollten vielmehr als Ergebnis eines Prozesses entstehen, der zu einer zunehmenden Annäherung unter den alpinen Stakeholdern führt.

Zunächst muss der Schwerpunkt auf der Verbesserung der Steuerung im Alpenraum und auf einer Erleichterung des Austausches zwischen alpenrelevanten Stakeholdern liegen. Das Alpenraumprogramm ist nur ein Akteur unter vielen, wie die vielen aktuellen Beiträge zu den Diskussionen über eine makroregionale Strategie zeigen. Die begrenzte Auswahl an Alpeninitiativen, die in diesem Bericht besprochen wurden, zeigt eine Anhäufung von Netzwerken mit unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen, unterschiedlichen politischen Agenden und verschiedenen Ansätzen bei der Entwicklung demokratisch legitimierter alpenübergreifender Strategien. In Bezug auf Erwartungen und Sichtweisen bezüglich einer alpenweiten Zusammenarbeit gibt es große Unterschiede zwischen Stakeholdern aus den Alpenrandzonen und denen aus den Alpenkerngebieten. Das strategische Ziel 6 „Aufteilung der Kompetenzen und faire Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten“ bezieht sich auf die Notwendigkeit, eine Annäherung zwischen diesen verschiedenen Ansätzen zu erreichen. Die Stärkung transalpiner Netzwerkbildungs- und Steuerungskapazitäten ist Teil dieser Bemühung. Grundgedanke hierbei ist, dass der Alpenraum nicht nur Projekte braucht, die sich eigens mit der Steuerung befassen, wie beispielsweise einem Erfahrungsaustausch über Partizipationsprozesse und Initiativen zur Förderung eines besseren gegenseitigen Verständnisses der institutionellen Strukturen über regionale und nationale Grenzen hinweg. Genauer gesagt ist die Berücksichtigung der Vielfalt vorherrschender alpiner Kooperations- und Integrationsansätze auch notwendig, um sicherzustellen, dass die Programmprojekte und –initiativen zu einer Konvergenz der Sichtweisen und Praktiken der einzelnen Stakeholder beitragen. Zu diesem Zweck ist die Förderung des Begriffs „plurale Alpen“ notwendig.

Tabelle 11. Mögliche Funktionen der Alpenraumebene in der Politikgestaltung

Funktion der Alpenraumebene	Beschreibung	Grundsatz	Größte Herausforderungen
Politische Lobbyarbeit	Bestimmung gemeinsamer Alpenthemens und deren Setzung auf die Agenda auf nationaler und europäischer Ebene mittels gemeinsamer Anstrengungen zur Bewusstseinsbildung	Akteure, die mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind, erreichen die notwendige kritische Masse, um die Prozesse der Politikgestaltung zu beeinflussen	Eine gemeinsame Auffassung von Problemen, Instrumenten und Zielen ist erforderlich
Horizontale Abstimmung	Wenn in einem Teil der Alpen getroffene Maßnahmen andere Alpengebiete betreffen, werden Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass diese Auswirkungen in Betracht gezogen werden.	Lokale und regionale Akteure werden sich bei der Entwicklung bestimmter Maßnahmen des langfristigen Mehrwerts eines Dialogs mit anderen Orten/Regionen bewusst	Auswahl der Bereiche, in denen eine Abstimmung notwendig ist und kosteneffizient wäre; Vermeidung der Schaffung komplexer Systeme mit begrenztem Output („Rube-Goldberg-Maschinen“)
Harmonisierung	Entwicklung harmonisierter Regelungen und technischer Lösungen zur Erleichterung des Austausches und der Ströme	Unnötige Hindernisse für grenzüberschreitende Ströme und Austauschformen werden beseitigt	Nationale Regelungsrahmen und Verwaltungskulturen können u. U. schwer überwunden werden
Good Practices-Transfer, Lernen	Anregungen daraus ziehen, wie öffentliche und private Akteure in anderen Alpengebieten mit bestimmten Situationen umgehen	Gebiete in den Alpen sind mit ähnlichen oder parallelen Arten von Chancen oder Herausforderungen konfrontiert, was Transfers in diesem Kontext lohnenswert macht.	Es kann schwierig sein, die Rahmenbedingungen und einmaligen lokalen Eigenschaften angemessen in Betracht zu ziehen, die eine „Erfolgsgeschichte“ ausmachen.
Beitrag zur europäischen Integration	Als transnationaler Zusammenschluss von 33 europäischen Regionen trägt das Alpenraumprogramm zur europäischen Integration bei.	Die Regionen im Alpenraum treten in bestimmten Schlüsselfragen auf europäischer Ebene als eine Gruppe auf.	Alpenregionen teilen einige, aber nicht alle Probleme; der Themenschwerpunkt auf der „Alpengruppe“ muss klar identifiziert und kommuniziert werden.

Funktion der Alpenraumebene	Beschreibung	Grundsatz	Größte Herausforderungen
Umgang mit alpenübergreifenden Herausforderungen und Chancen	Die Alpen können für einige Herausforderungen und Chancen eine einzige „funktionale Region“ sein, die öffentliche Maßnahmen verlangt.	Öffentliche Politiken werden auf transnationaler Ebene dort implementiert, wo die Herausforderung bzw. Chance auftritt.	Einige Teile der Alpen können stärker als andere betroffen sein, z. B. in Bezug auf das Management des alpenquerenden Gütertransitverkehrs.

Zweitens müssen je nach den zur Diskussion stehenden Problemen unterschiedliche „funktionale Regionen“ in Betracht gezogen werden: Die Geografie alpiner Ökosysteme ist nicht dieselbe wie die der alpinen Arbeitsmärkte, die sich wiederum von alpinen Kulturregionen unterscheidet. Der Begriff „die Alpen“ wird also als allgemeiner Begriff verwendet, der Gebiete bezeichnet, in denen alpenspezifische soziale, wirtschaftliche und ökologische Gegebenheiten festgestellt werden. Ihre geografische Abgrenzung ist notwendigerweise unscharf.

Drittens bedeutet die Schwäche der alpinen Steuerungsebene und die Diskussion über die Legitimierung existierender Organe auf Alpenraumebene, dass Bottom-Up-Ansätze, die die Regionen und lokalen Gemeinschaften einbinden, für die Entwicklung von Strategien im Alpenraum in Verbindung mit etwaig entstehenden Top-Down-Ansätzen erforderlich sind. Ein gemeinsames Verantwortungsgefühl für neue Maßnahmen und Regelungsrahmen ist eine Voraussetzung für deren erfolgreiche langfristige Umsetzung. Die Befassung mit alpinen Problemen setzt gleichzeitig voraus, dass eine Reihe von Akteuren einbezogen wird, die ihren Sitz nicht in den Alpen bzw. im Alpenraum haben und für die alpine Probleme eher von nebensächlicher Bedeutung sein können. Die komplexe Herausforderung einer alpenweiten Steuerung auf mehreren Ebenen kann nur mit einer schrittweisen Veränderung der institutionellen Gewohnheiten und einem schrittweisen Aufbau angemessener Austausch- und Dialogforen bewältigt werden.

In den folgenden Kapiteln wird beschrieben, wie das Alpenraumprogramm und die makroregionale Strategie sich parallel zueinander entwickeln und dabei gegenseitig stärken könnten. Dies bedeutet, dass sich ihre jeweiligen Rollen mit der Zeit ändern würden.

5.3.1 Das Alpenraumprogramm

Das Alpenraumprogramm ist bestrebt, seine strategische Perspektive zu stärken und sich auf die langfristigen Auswirkungen zu konzentrieren. Das Alpenraumprogramm gilt zwar als eines der erfolgreichsten transnationalen Programme in Europa, es bleibt aber ein von Fördermitteln getragenes Programm (siehe Kapitel 1.2). Dies bedeutet, dass die Projektentwicklung einem „Markt“ überlassen wird, der kaum von strategischen Überlegungen auf Programmebene beeinflusst wird. Außerdem ist die Verbindung zwischen den Bestrebungen der durch das Alpenraumprogramm geförderten Projekte und den strategischen Programmzielen nicht immer offensichtlich, da der Schwerpunkt tendenziell eher auf kurzfristigen Ergebnissen als auf langfristigen Wirkungen liegt (Schneidewind et al., 2010). Dennoch wurde als Teil des laufenden Programms eine Reihe von

Maßnahmen ergriffen, um diese Situation zu verbessern. Diese Initiativen bilden eine Plattform, auf der strategische Überlegungen für das Alpenraumprogramm im kommenden Programmplanungszeitraum angestellt werden können (Kapitel 1.2).

Als Teil der europäischen territorialen Zusammenarbeit muss das Alpenraumprogramm auch zu dem sich weiterentwickelnden politischen Kontext auf EU-Ebene in Beziehung gesetzt werden. Die legislativen Vorschläge der Europäischen-Kommission für den bevorstehenden Programmplanungszeitraum bilden die Hauptgrundlage für eine Beurteilung des Handlungsspielraums für das künftige Alpenraumprogramm. Allerdings standen die Vorschläge zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts zur abschließenden Verhandlung mit den Mitgliedstaaten, was normalerweise bedeutet, dass der allgemeine Rahmen schon steht und nur noch Details geändert werden können. Als Teil der Erarbeitung und Diskussion der Kommissionsvorschläge wurde der Bedarf an einer ergebnisorientierten, wirksamen und effizienten Kohäsionspolitik betont. Das neue Alpenraumprogramm wird in einen neuen Rechtsrahmen eingefügt werden und deshalb den leitenden Zielen der Strategie Europa 2020 folgen. Es soll zur Implementierung der Strategie (Europäische Kommission, 2011b) und damit auch zu den Entwicklungen in den europäischen Diskussionen zu Bedeutung und Implikationen des Ansatzes eines kombinierten sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts beitragen.

Regulierungskontext

Die legislativen Vorschläge der EU-Kommission für die Kohäsionspolitik konzentrieren sich auf Themenschwerpunkte. Dies bedeutet, dass sich das Alpenraumprogramm auf eine begrenzte Zahl von Themen und Fragen konzentrieren müsste. Einige der Schlüsselherausforderungen und –chancen der alpenweiten Zusammenarbeit können allerdings über einen Dialog und eine Kooperation in Angriff genommen werden, die einen breiten Fächer an Themen und Bereichen abdecken, beispielsweise wenn es um Gewässerbewirtschaftung, nachhaltige Ressourcennutzung und den Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge geht. Die Frage ist deshalb, ob ein neues Alpenraumprogramm diese Querschnittsherausforderungen und –chancen im Rahmen einer begrenzten Auswahl thematischer Ziele abdecken kann, die aus der Liste der EU-Kommissionsvorschläge ausgewählt werden. Die Formulierung der neuen Programmprioritäten muss somit die Gratwanderung vollbringen, dass jede Priorität klar genug mit einem der elf thematischen Ziele verbunden wird, gleichzeitig muss aber so viel Raum wie möglich gelassen werden, um bereichsübergreifende strategische Handlungsfelder in Angriff zu nehmen.

Die Europäische Kommission regt an, dass zwei umweltbezogene thematische Ziele obligatorisch für transnationale Kooperationsprogramme sein könnten, die sich mit Gebirgszügen wie dem Alpenraum befassen. Diese thematischen Ziele sind „Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements“ und „Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz“. Die Relevanz dieser Ziele für die Alpen mag offensichtlich sein. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass das Alpenraumprogramm nicht nur die inneren Berggebiete der Alpen umfasst, sondern auch weitgehend urbanisiertes Flachland in den Randzonen einbezieht. Die Probleme in Verbindung mit Klimawandel und Ressourceneffizienz unterscheiden sich in diesen zwei Gebietstypen stark voneinander. Zweitens haben die SWOT-Analyse in Kapitel 2 und die Evaluierung der laufenden früheren Alpenraumprogrammaktivitäten in Bezug auf den Klimawandel gezeigt, dass schon ausgiebige Empfehlungen für in den Alpen zu implementierende Anpassungs- und

Milderungsmaßnahmen ausgesprochen wurden. Das laufende Projekt C3-Alps, das als „Kapitalisierungsprojekt“ auf einem Cluster von Projekten zur Anpassung an den Klimawandel und zur Risikoprävention basiert, hat jedoch gezeigt, dass das Bewusstsein unter lokalen und regionalen Stakeholdern und in Schlüsselsektoren wie z. B. in der Forstwirtschaft hierfür unzureichend ist. Diese vorläufigen Ergebnisse legen somit nahe, dass Bewusstseinsbildung der Hauptfokus im Bereich Anpassung an den Klimawandel und auf transnationaler Ebene sein sollte, während die Umsetzung konkreter Anpassungs- und Milderungsmaßnahmen in erster Linie die nationale, regionale und lokale Ebene betrifft.

Die potenziellen Kooperationsbereiche innerhalb des thematischen Ziels „Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz“ sind wesentlich breiter gefächert. Deshalb ist diese Anregung eine interessante Option für das neue Programm. Sie hängt eng mit den in Kapitel 3 auf der Grundlage der SWOT-Analyse vorgeschlagenen strategischen Zielen „Nachhaltiges Management von Biodiversität und Landschaft“ und „Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion“ zusammen.

Ein Problem der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Grundsätze der thematischen Konzentration ist, dass die Kapitalisierung des kulturellen Potenzials nicht zu den vorgeschlagenen Optionen gehört. Diese wird vom Expertenteam als ein wichtiges strategisches Ziel betrachtet. Die Handlungsgrundsätze für den Alpenraum beschreiben die Herausforderungen in Verbindung mit einer zunehmenden Diversifizierung der alpinen Kultur und Lebensstile. Der Aufbau auf Kulturerbe, sozialem Zusammenhalt und Lebensqualität unter Eingliederung immer vielfältigerer Gesellschaftsgruppen und Lebensstile ist auch ein natürlicher Bestandteil von Strategien zur Förderung ausgewogenerer Zu- und Abwanderungsmuster im Alpenraum. Maßnahmen, die auf die Alpenkultur abzielen, können dazu beitragen, den demografischen und wirtschaftlichen Niedergang in abgelegenen ländlichen Gemeinden umzukehren. Das Alpenraumprogramm muss deshalb über Möglichkeiten nachdenken, diese Dimension im Rahmen der vorgeschlagenen thematischen Konzentration aufzunehmen. Eine Möglichkeit könnte hierbei sein, einen Schwerpunkt auf das thematische Ziel „Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)“ zu setzen. Viele global wettbewerbsfähige Wirtschaftsaktivitäten im Alpenraum sind in traditionellem Know-how begründet, das als Teil des lokalen und regionalen Kulturerbes gilt. Die KMU sind schon heute die wichtigsten Träger für Beschäftigung und Innovation im Alpenraum, und die Stärkung ihrer Beziehungen zu regionalen Ressourcen und Produktionstraditionen könnte sie in dieser Rolle weiter bestärken.

Ein weiterer Ansatz könnte die Beurteilung des potenziellen Beitrags jedes einzelnen thematischen Ziels zu den sechs strategischen Zielen (siehe Tabelle 12) sein. Die Punktzahlen jeder Zeile werden addiert und ergeben ein Ranking der thematischen Ziele (TZ). Dieses Ranking ist jedoch ein reiner Richtwert, da zum Beispiel ein thematisches Ziel mit starken potenziellen Auswirkungen auf mehrere strategische Ziele (z. B. TZ 6: Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz) gegenüber einem mit begrenzten Auswirkungen auf alle strategischen Ziele (z. B. TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation) bevorzugt werden kann.

Außerdem ist der Unterschied in den Punktzahlen zwischen dem erstgereihten thematischen Ziel (TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft) und den folgenden (TZ 6: Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz, TZ 2: Verbesserung der Zugänglichkeit sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und

Kommunikationstechnologien, TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation, TZ 7: Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen und TZ 11: Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung) nicht notwendigerweise signifikant. Die hohen Punktzahlen der Ziele TZ 2, TZ 1, TZ 7 und TZ 11 werden zum Teil dadurch erklärt, dass solch eine transversale Kreuzanalyse thematische Ziele in Verbindung mit Abstimmung, Bereitstellung von Infrastrukturen und Hintergrundwissen begünstigt. Deshalb können diese thematischen Ziele beibehalten werden, um eine methodische Ausrichtung zu spiegeln, auch wenn dies keineswegs ihren potenziellen Mehrwert für die Alpen ausschließt. Die hohen Punktzahlen von TZ 4 (Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft) und TZ 6 (Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz) können insofern als am signifikantesten betrachtet werden. Generell kann eine solche Beurteilung in einer Diskussion, die zu einer Auswahl thematischer Ziele für das kommende Alpenraumprogramm führt, nur eine Quelle unter vielen für einen Diskussionsbeitrag sein.

Tabelle 12. Kreuzanalyse der Ziele der EU-Kommission und der strategischen Ziele des Alpenraums

	Strategische Ziele des Alpenraums						Summe pro Zeile (TZ1 - TZ11)	Rang
	Z1: Ausgewogener und gerechter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge im Alpenraum	Z2: Dynamischer und innovativer KMU-Sektor und erfolgreiches Unternehmertum	Z3: Auf alpinen Traditionen und gesellschaftlicher Vielfalt gründende verbesserte Kapazitäten	Z4: Nachhaltiges Management von Biodiversität und Landschaft	Z5: Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion	Z6: Verantwortungsteilung und faire Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten		
- Thematische Ziele der EK TZ1-TZ11								
TZ 1: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	2	3	2	2	3	2	14	4
TZ 2: Verbesserung der Zugänglichkeit sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien	4	3	2	1	1	4	15	2
TZ 3: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)	2	5	3	0	2	1	13	7
TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	0	4	3	3	5	1	16	1
TZ 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	0	1	1	5	3	3	13	7
TZ 6: Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz	0	2	2	5	5	1	15	2
TZ 7: Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen	4	2	1	1	3	3	14	4
TZ 8: Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte	2	3	2	2	1	3	13	7
TZ 9: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut	3	1	5	1	0	2	12	10
TZ 10: Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen	1	2	4	1	1	1	10	11
TZ 11: Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung	3	1	3	3	1	3	14	4

- 0 Punkte: keine klare Verbindung
- 1 Punkt: einige sichtbare Aspekte auf niedriger Ebene
- 2 Punkte: Zwischensituation
- 3 Punkte: klare Verbindung, aber kein Kernaspekt
- 4 Punkte: Zwischensituation
- 5 Punkte: Kernaspekt

Die Punktzahlen basieren auf einer Zusammenfassung der Standpunkte innerhalb der Expertengruppe

Neue Optionen für das Alpenraumprogramm

Wie schon erwähnt, muss die Auswahl der thematischen Ziele die verschiedenen Erwartungen von Stakeholdern aus den Alpenrandzonen und dem Alpenkerngebiet berücksichtigen. Die Verfolgung des strategischen Ziels 6 (Verteilung der Kompetenzen und faire Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten) wird dabei helfen, die schon bedeutenden „nicht greifbaren Auswirkungen“ der Projekte des Alpenraumprogramms dahingehend zu stärken, dass Akteure aus verschiedenen Kreisen zusammengebracht werden, und könnte durch unterschiedliche Sichtweisen auf die alpenweite Steuerung noch untermauert werden.

Dies könnte dazu beitragen, den Abstand zwischen dem Alpenraumprogramm und den alpinen Stakeholdern in ihrer Gesamtheit zu verringern. Wenn das Alpenraumprogramm eine sichtbarere Rolle als Moderator einer Diskussion zur alpenweiten Governance und zu den auf Alpenraumebene zu verfolgenden strategischen Zielen spielt, könnte dies zu einer veränderten Wahrnehmung des Alpenraumprogramms verhelfen. Es würde nicht nur als Finanzierungsinstrument betrachtet, sondern auch als eine Organisation mit eigener Agenda. Dies würde auch dabei helfen, die Abhängigkeit des Programms vom „Markt der Projektinitiatoren“ zu verringern, da breiter gefächerte Wechselwirkungen mit den Stakeholdern eine proaktive Projektentwicklung entsprechend den strategischen Programmprioritäten vereinfachen würde. Eine Zuordnung von Schlüsselakteuren zu den jeweiligen Handlungsfeldern der einzelnen ausgewählten strategischen Ziele könnte ein erster Schritt in diesem Prozess sein.

Die Begründung der Rolle des Alpenraumprogramms als Vermittler bzw. Moderator des Austausches und der Diskussionen im Alpenraum setzt ein systematischeres Verständnis der unterschiedlichen Auffassungen von den Alpen und der Funktionen der Alpenraumebene in der Politikgestaltung voraus:

- Wie oben angeführt (siehe Kapitel 1.1), gibt es unterschiedliche Auffassungen von den Alpen, z. B. als biogeografische Region, als Grenzregion und als ein Gebiet mit speziellen Voraussetzungen für die sozioökonomische Entwicklung.
- Die Alpen spielen auch in den Politikgestaltungsprozessen viele unterschiedliche Rollen, von der Abstimmung, Harmonisierung und dem Good-Practices-Transfer bis zum Aufbau einer kritischen Masse im europäischen Kontext und zum Beitrag zur europäischen Integration (siehe Tabelle 11 S. 125).

5.3.2 Die makroregionale Strategie für den Alpenraum

Ungeachtet der Ungewissheiten bezüglich der Frage, ob dem Europäischen Rat eine makroregionale Strategie letztendlich vorgelegt wird, und ungeachtet der Form, die diese annehmen wird und der Frage, ob sie akzeptiert wird, wird es für das Alpenraumprogramm wichtig sein, einen Beitrag dazu zu leisten, eine solide Grundlage für eine alpenweite Governance zu schaffen. Die Hauptempfehlung des Expertenteams an das Programm ist deshalb, die Maßnahmen zu nutzen, die im Rahmen der künftigen „thematischen Ziele“ zur Überwindung erkannter Hürden für das Zustandekommen einer wirksamen alpenweiten Steuerungsebene umgesetzt werden und Projekte zu unterstützen, die entwickelt wurden, um diese Hürden zu überwinden. Mit anderen Worten sollte das Programm dabei helfen, den Alpenraum als bedeutungsvollen Raum für die Politikgestaltung zu konstruieren. Maßnahmen auf die in Kapitel 4 beschriebenen strategischen und spezifischen Ziele zu gründen,

würde zum Erreichen dieses Ziels beitragen. In dieser Hinsicht ist der Aufbau von Verbindungen und Bündnissen zwischen den verschiedenen Alpengebietstypen für jede einzelne Programmpriorität ein Schlüsselziel.

Eine gute Möglichkeit, dieses grundlegende Ziel zu erreichen, ist die Identifizierung gemeinsamer Herausforderungen unter den Alpenregionen, die nur mit Hilfe gemeinsamer Strategien und Maßnahmen bewältigt werden können. Dies würde einen Dialog zu konkreten, gemeinsam zu ergreifenden Maßnahmen und zu den zu erreichenden Zielen unter den alpinen Stakeholdern auf nationaler und regionaler Ebene einleiten. Bestehende europäische makroregionale Strategien basierten ursprünglich auf dieser Vorstellung, so z. B. im Ostseeraum, wo solch eine Strategie eingeführt wurde, um das Eutrophierungsproblem zu lösen. Ein Fokus auf konkreten Chancen und Risiken und weniger auf Strategien für eine Gesamtentwicklung trägt dazu bei, den Schwerpunkt von institutionellen Fragen zu nehmen und gleichzeitig ein kollektives Erfolgserlebnis zu schaffen, das später gegebenenfalls für andere transnationale Maßnahmen genutzt werden kann.

Grenzen der bisherigen Vorschläge für eine makroregionale Strategie im Alpenraum

Der Mehrwert makroregionaler Strategien liegt darin, dass ein Rahmen für gemeinsame gezielte Maßnahmen bereitgestellt wird. Die zentrale Herausforderung ist der Aufbau eines makroregionalen Steuerungsmodells, das eine effiziente Bewältigung konkreter Chancen und Herausforderungen ermöglicht, wobei es gleichzeitig die schrittweise Entwicklung und Umsetzung einer ganzheitlicheren Strategie erlaubt, wenn die Diskussion zwischen den Stakeholdern für diese Entwicklung reif ist. Ein solcher Ansatz ist in den von der Alpenkonvention und den Alpenregionen ausgearbeiteten aktuellen Vorschlägen für eine makroregionale Strategie nicht vorherrschend. Diese Vorschläge befürworten vielmehr einen Start mit einem thematisch breit gefächerten makroregionalen Strategieansatz, der den Geltungsbereich der Protokolle der Alpenkonvention und die Bandbreite an Problemen widerspiegelt, für die abgestimmte oder gemeinsame Maßnahmen einen Mehrwert darstellen würden. Diese Auffassung von einer makroregionalen Strategie hat den Vorteil, von Anfang an eine große Zahl von Akteuren einzubeziehen und eine Diskussions- und Austauschdynamik zwischen ihnen einzuleiten, indem sie sich im Verhältnis zu alternativen makroregionalen Strategien positionieren. Da es keinen speziellen sektoralen Schwerpunkt gibt, nimmt die höchste politische Führungsebene der betroffenen Regionen und Staaten eine herausragende Stellung ein, wie die aktive Einbeziehung der nationalen Ministerien für auswärtige Angelegenheiten in der Ostsee- und Donauraumstrategie zeigt. Wie jedoch schon von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen betont wurde (siehe Kapitel 1.5), bleiben die jeweiligen Rollen der makroregionalen Strategie und des Alpenraumprogramms weitgehend ungeklärt, wenn der makroregionale Strategieansatz derart breit gefächert ist und keinen speziellen Themenschwerpunkt aufweist. Die „Abstimmung der Finanzierung“ bei makroregionalen Strategien würde voraussetzen, dass die Strategie des Alpenraumprogramms die gleichen Grundsätze und Ziele verfolgt wie die makroregionale Strategie im Alpenraum. Dies würde bedeuten, dass das Alpenraumprogramm in erster Linie als Finanzierungsinstrument für die makroregionale Strategie fungieren würde.

Wie im Bericht festgestellt wurde, erscheint es unrealistisch, die Annahme einer gezielten makroregionalen Strategie, die unter den alpinen Stakeholdern gut verwurzelt ist, vor Ende 2013 zu erreichen. Eine makroregionale Strategie im Alpenraum, die von den betroffenen Mitgliedstaaten angenommen und Mitte 2013 dem Europäischen Rat vorgelegt werden würde, wäre wahrscheinlich

zu breit gefächert und ganzheitlich angelegt, da keine Zeit für eine Einigung auf thematische Prioritäten bliebe. So eine breit angelegte Strategie kann Verwirrung in Bezug auf die jeweilige Rolle des Alpenraumprogramms und der Makroregion stiften, was die Entwicklung von Strategien und Politiken für den Alpenraum angeht. Die Argumente der Europäischen Kommission für eine „Abstimmung der Finanzierung“ für den Ostseeraum würden logischerweise auch für den Alpenraum gelten. Dies würde eine Abstimmung der strategischen Perspektive des Alpenraumprogramms und der makroregionalen Strategie implizieren, die angesichts des aktuellen Zeitplans für die Annahme dieser Instrumente nicht machbar erscheint. Aufgrund der tiefgreifenden Unterschiede zwischen dem Regelungsrahmen für Makroregionen und dem für transnationale Programme der territorialen Zusammenarbeit bleibt unklar, wie das Programmdokument des künftigen Alpenraumprogramms so ausgearbeitet werden kann, dass es mit einer möglichen makroregionalen Strategie übereinstimmt. Das wahrscheinlichere Szenario ist deshalb, dass es eher zwei parallele europäische Strategien und Instrumente für den Alpenraum gäbe und nicht ein Programm und eine makroregionale Strategie, die sich gegenseitig ergänzende Rollen haben und sich gegenseitig nähren. Dies würde die Komplexität der alpenweiten Steuerung noch verstärken, die Sichtbarkeit europäischer Politiken für den Alpenraum reduzieren und könnte möglicherweise zu unkoordinierten Maßnahmen führen. Aus diesem Grund sollte eine breit angelegte makroregionale Strategie, die ohne einen klaren Schwerpunkt auf einer begrenzten Zahl von Schlüsselfragen und einigen eindeutig identifizierten, zeitgebundenen Zielen angenommen wird, vermieden werden.

Deshalb wird vorgeschlagen, dass die alpine Makroregion als eine **Initiative** startet, die versucht, gemeinsam einige alpenübergreifende Schlüsselprobleme in Angriff zu nehmen. Diese Initiative könnte wachsen und eine ausgewachsene **Strategie** werden, wenn die Ergebnisse der ersten Initiativen überzeugend sind. Die weiter oben beschriebenen Risiken würden damit stark verringert, wenn der anfängliche Schwerpunkt auf einer begrenzten Zahl „sehr spezifischer und sichtbarer Chancen und Probleme“ liegt (Samecki, 2009). Die Rollenverteilung zwischen dem Alpenraumprogramm und der makroregionalen Initiative wäre klarer festgelegt: Die makroregionale Initiative würde ihren Schwerpunkt auf eine begrenzte Zahl spezifischer Fragen legen, für die eine gemeinsame direkte Einbeziehung der regionalen und nationalen Behörden aus den Alpenstaaten erforderlich ist. Das Alpenraumprogramm würde weiterhin Forschungs- und Netzwerkbildungsprojekte anstoßen und finanzieren, aber auch aktiv zur Entwicklung einer eher ganzheitlich angelegten langfristigen Alpenraumstrategie beitragen. Parallel dazu würde die makroregionale Initiative schrittweise die alpenweite Steuerung stärken und die Zusammenarbeit zu spezifischen Problemen und Chancen nutzen, um die Akteure zusammenzubringen und schrittweise in die Lage zu versetzen, sich gemeinsam zu einer breit angelegten Alpenraumstrategie zu bekennen. Die makroregionale Initiative und das Alpenraumprogramm würden deshalb gemeinsam und mit sich ergänzenden und eng verflochtenen Rollen zu einem Vorwärtkommen der Alpenraumpolitiken beitragen.

Alternative Perspektiven für eine makroregionale Initiative im Alpenraum, die schrittweise zur Verabschiedung einer makroregionalen Strategie führt

Eine auf einer gemeinsamen Verpflichtung der Alpenstaaten und –regionen für das Erreichen konkreter Ziele und einer verstärkten alpenweiten Steuerung basierende makroregionale Initiative würde die Perspektiven für das Erreichen der in Kapitel 4 beschriebenen strategischen Ziele signifikant verbessern.

Dies setzt zunächst einmal voraus, dass die makroregionale Initiative in Verbindung mit den bestehenden Instrumenten im Alpenraum entwickelt wird:

- Ergänzung des Schwerpunkts Erhaltung und Regulierung in der Alpenkonvention durch die Stärkung der „Entwicklungsperspektive“ der alpenweiten Zusammenarbeit mit gleichzeitiger Funktion als Forum für Dialog und Austausch zu einer weiteren Verbesserung der Umweltpolitiken in den Alpen
- Übernahme von Rollen und Funktionen, die im Kontext des Alpenraumprogramms nicht übernommen werden können, da sie andere Formen der Verpflichtung seitens der alpinen Stakeholder erfordern als die, die im Rahmen der projektbasierten europäischen territorialen Zusammenarbeit angestrebt werden können, oder auch, weil sie schwer mit den von der Europäischen Kommission geförderten europäischen Grundsätzen der thematischen Konzentration in Einklang zu bringen sind.

Die Grenzen des Alpenraumprogramms werden zunehmend offensichtlich, da die Projekte Ideen und Pilotmaßnahmen hervorbringen, die zeigen, dass ein Bedarf an abgestimmten transnationalen Maßnahmen besteht, die aber nur geringe Auswirkungen auf die sozioökonomischen Trends und Umweltentwicklungen haben. Das Alpenraumprogramm hat den potenziellen Nutzen einer transnationalen Zusammenarbeit aufgezeigt und zahlreiche Beispiele von zu implementierenden Maßnahmen generiert. Allerdings wird es durch eine Reihe von Faktoren beschränkt, z. B. durch seine Abhängigkeit von einem „Markt“ von Projektinitiativen, die als Reaktion auf Aufrufe zur Projekteinreichung entwickelt werden, sowie durch den Zeitrahmen der Programmplanungszeiträume und die Verwaltungs- und Finanzverfahren der Kohäsionspolitik. Außerdem wurden die über das Programm geförderten Projekte nur selten Teil der alltäglichen Arbeit in den regionalen, lokalen und nationalen Behörden im Alpenraum. Sie scheinen eher ein Instrument der EU-Politik als ein Bestandteil der Politiken der Alpenregionen und –länder zu sein.

Im Vergleich dazu würde eine makroregionale Strategie nicht auf Aufrufen zur Projekteinreichung gründen, sondern sie würde politisch von den Alpenregionen und –ländern getragen werden und hätte stärker begrenzte Verwaltungs- und Finanzauflagen. Ihre Aktivitäten würden eher als eine Erweiterung bestehender Initiativen der regionalen, lokalen und nationalen Behörden im Alpenraum entwickelt werden.

Aus diesen Gründen könnte eine makroregionale Strategie Bestandteile der in diesem Bericht beschriebenen strategischen Ziele in Angriff nehmen, für die das Alpenraumprogramm nicht das passende Instrument ist. Die meisten dieser Chancen und Herausforderungen wurden schon als Teil von Projekten des Alpenraumprogramms analysiert. Der Ausgangspunkt für einen makroregionalen Prozess wäre die Organisation eines handlungsorientierten Konsultations- und Dialogprozesses zwischen den alpinen Stakeholdern, um einige der entsprechenden Probleme zu behandeln. Als solches könnte das Ziel der verbesserten Ergebnisorientierung im Alpenraumprogramm mit der makroregionalen Strategie umgesetzt werden, die ausgewählte Ideen und Pilotmaßnahmen zu vollen Implementierungsmaßnahmen machen würde.

Das Alpenraumprogramm und die makroregionale Initiative würden allerdings weiterhin als parallele Prozesse fungieren. Pilotmaßnahmen und –projekte würden weiterhin im Rahmen des Alpenraumprogramms entwickelt werden, das auch seine Anstrengungen zur Organisation eines Dialogs und Austauschs unter Akteuren des Alpenraums zu strategischen Bemühungen fortsetzen

könnte. Die makroregionale Initiative würde als Rahmen für die schrittweise Verbesserung der alpenweiten Steuerung fungieren, die auf der Einbindung alpiner Stakeholder in makroregionale Initiativen gründet, die wiederum auf einer politischen Einigung auf die zu behandelnden Schlüsselthemen beruhen.

Das parallele und abgestimmte Funktionieren der zwei Instrumente hat Folgen für das Alpenraumprogramm. Eine der Rechtfertigungen für eine makroregionale Strategie ist die Erkenntnis, dass einige Chancen und Herausforderungen nicht vom Alpenraumprogramm bewältigt bzw. weiter entwickelt werden können, sondern andere Instrumente auf Alpenraumebene erfordern. Dies regt an zu einem positiven Blick auf die Grenzen des Programms Vorschub und zu Überlegungen, wie es besser mit anderen Instrumenten abgestimmt werden könnte. Der Programmausschuss des Alpenraumprogramms könnte sich mit diesem Aspekt befassen.

Konkrete Vorschläge für die Erarbeitung und Implementierung einer makroregionalen Initiative im Alpenraum

Konkret gesagt bedeutet der schrittweise Ansatz an eine Makroregion im Alpenraum, dass dieser zunächst einmal eher die Form einer „Initiative“ und nicht so sehr die einer „Strategie“ haben sollte. Sofern der politische Impuls zur Entwicklung einer makroregionalen Strategie im Alpenraum von den Alpenstaaten und –regionen kommen muss, bestünde die Rolle des Alpenraumprogramms lediglich darin, diese Art Ansatz anzuregen.

Die Alpenregionen und –staaten können somit die Initiative ergreifen und einen Prozess im Hinblick auf das Erreichen einer politischen Einigung auf Themen einleiten, die im Zusammenspiel mit der Alpenkonvention als Testfälle für eine makroregionale Initiative am maßgeblichsten wären. In diesem Prozess können die in diesem Bericht ausgemachten strategischen Ziele als Ausgangspunkt der Diskussionen verwendet werden.

Diese Initiative würde zur Organisation eines Dialogs und von Verhandlungen mit dem Ziel führen, sich auf ein oder zwei Themen zu einigen, für die ein gemeinsames Interesse und ein Engagement für gemeinsames Handeln bestehen. Ein Schlüsselkriterium für ein solches Engagement ist die klare Erkenntnis eines direkten, idealerweise messbaren Mehrwertes für alle Beteiligten. Ein Schwerpunkt auf spezifischen Fragen und Zielen bedeutet implizit, dass maßgebliche Fachbehörden und Akteure aus diesem Bereich schon frühzeitig aktiv in den makroregionalen Prozess eingebunden werden und Ziele und Vorgaben definierten sollten.

In einem zweiten Schritt müssten Vorschläge für einen Aktionsplan, für Steuerungsmechanismen, Finanzierungsgrundsätze, Verwaltungs-, Implementierungs- und Kontrollverfahren eingebracht werden. Bei der Erwägung dieser Aspekte sollte auch berücksichtigt werden, dass die makroregionale Initiative dazu gedacht ist, zu einer breiter angelegten, ehrgeizigeren Strategie zu führen, wenn sie sich als erfolgreich erweist. Eine entsprechende Weiterentwicklung des organisatorischen Rahmens sollte deshalb vorgesehen werden.

Die daraus resultierende makroregionale Initiative würde den Alpenstaaten im Hinblick auf ihre Verabschiedung durch den Europäischen Rat vorgelegt werden. Diese wäre durch die frühzeitige Einbeziehung der Vertreter nationaler und europäischer Behörden in den Prozess erleichtert.

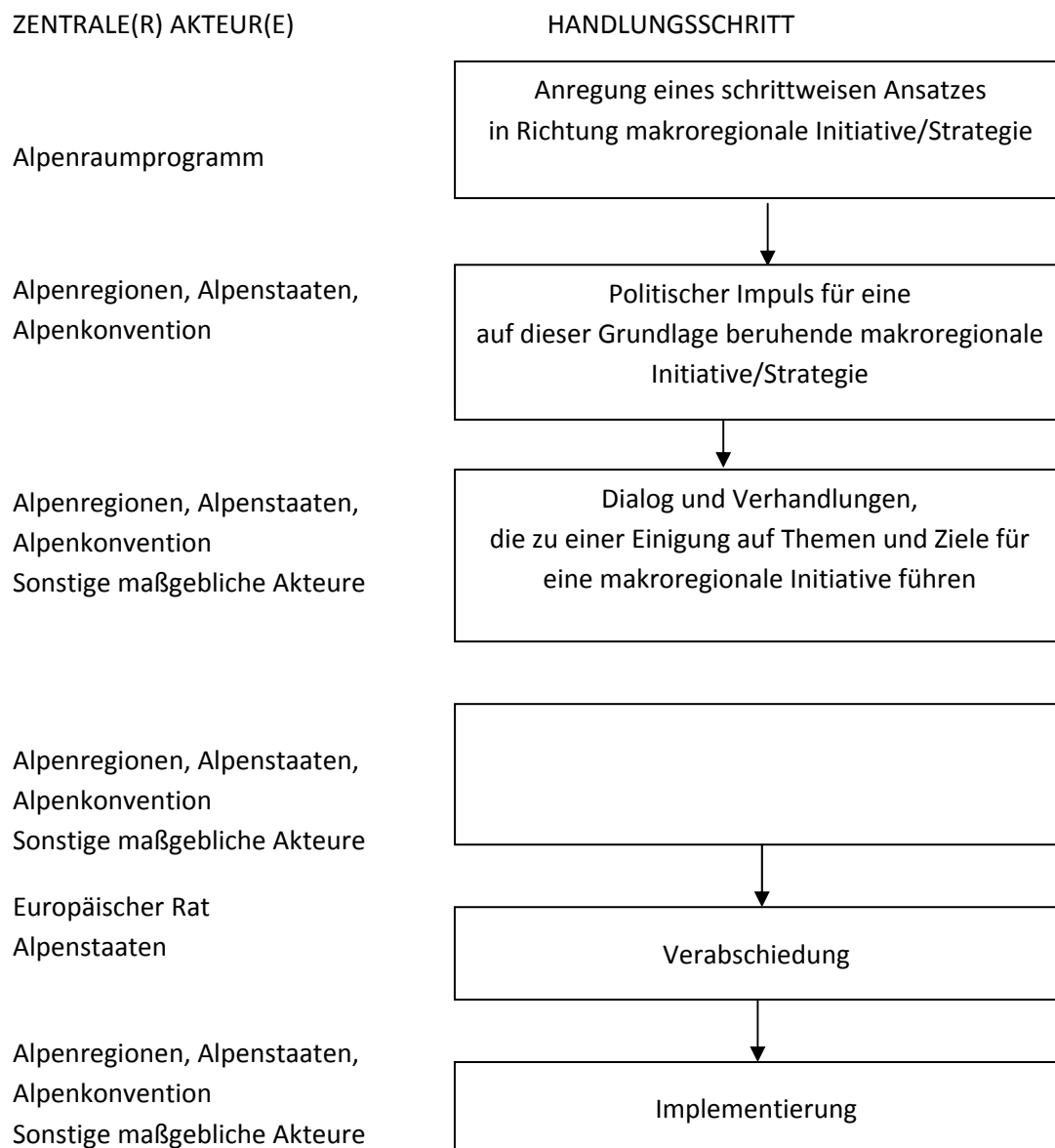


Abbildung 6. Prozess, der zur Implementierung einer makroregionalen Initiative führt, mit Angabe der zentralen Akteure in den einzelnen Phasen

In der Implementierungsphase werden die Organisation der Verwaltungsstelle, des Lenkungsausschusses und des ausführenden Organs von kritischer Bedeutung für den Erfolg der Initiative (siehe Abbildung 2) sein. Die führende Rolle im Lenkungsausschuss wird naturgemäß von den Behörden eingenommen werden, die eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung des dem Europäischen Rat vorzulegenden Vorschlags gespielt haben. Das Gleichgewicht zwischen Alpenregionen, -staaten und –organisationen wird in diesem Ausschuss als Teil des Dialog- und Verhandlungsprozesses beschlossen werden.

Der Erfolg einer Makroregion im Alpenraum setzt eine Einigung der alpinen Stakeholder auf einige ausgewählte gezielte Maßnahmen mit der entsprechenden Finanzierung aus regionalen, nationalen oder europäischen Quellen voraus. Angesichts der Schwierigkeit, einen solchen Konsens zu erzielen und diese Dynamik im Lauf der Zeit aufrechtzuerhalten, kann ihr Erfolg nicht garantiert werden. Deshalb scheint es wichtig zu sein, dass die Einrichtung eines eigens mit der Verwaltung einer makroregionalen Initiative befassten Organs vermieden wird, das ungeachtet der anfänglichen Erfahrungen und Ergebnisse von Natur aus ein Interesse am eigenen Fortbestehen hätte. Die Implementierung der makroregionalen Initiative würde erleichtert, wenn die Personengruppen, die derzeit die Rollen der Verwaltungsbehörde und des Gemeinsamen Technischen Sekretariats für den Alpenraum einnehmen, eine aktive Rolle spielen könnten. Diese Personen besitzen einzigartige Erfahrungen und Kompetenzen in der transnationalen Zusammenarbeit im Alpenraum und haben gründliche Kenntnisse über die im Alpenraumprogramm entwickelten Ideen und Pilotmaßnahmen, die die Grundlage für eine mögliche Implementierung einer makroregionalen Initiative bilden könnten.

Natürlich würden ihre Rollen im Rahmen des Alpenraumprogramms und der makroregionalen Strategie im Kontext verschiedener institutioneller Umfelder mit eigener Finanzierung ausgeübt. Die Einrichtung eines Europäischen Verbunds der territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) könnte eine Möglichkeit sein, dies zu erreichen.

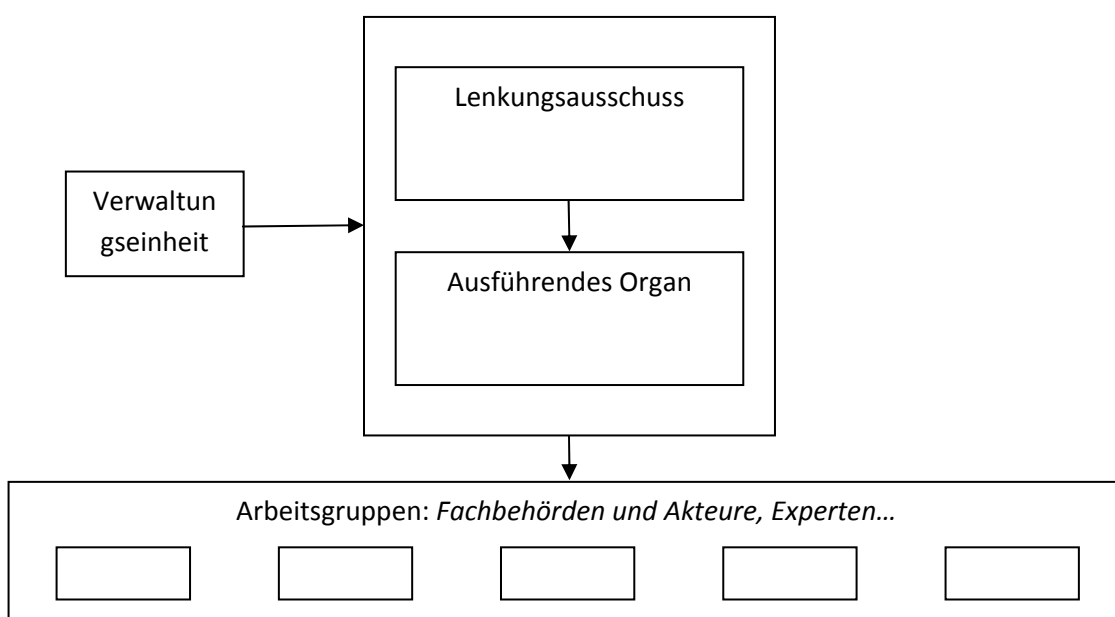


Abbildung 7. Organisatorischer Rahmen für eine makroregionale Initiative und Strategie

Themenbezogene Arbeitsgruppen würden den Lenkungsausschuss, das ausführende Organ und die Verwaltungseinheit beim Ergebnismonitoring und bei der Ausrichtung der Maßnahmen unterstützen. Diese Arbeitsgruppen würden sich aus maßgeblichen Fachbehörden und Akteuren in den Bereichen zusammensetzen, auf die die makroregionale Initiative die Schwerpunkte zu setzen beabsichtigt.

In diesem organisatorischen Rahmen und auf der Grundlage der Grundsätze einer schrittweisen Themenerweiterung hat die makroregionale Initiative folgende Ziele:

- Bekundung der gemeinsamen politischen Verpflichtung der Alpenregionen, gemeinsam bestimmte, gemeinsame Ziele und Vorgaben auf Alpenraumbene zu verfolgen
- Abstimmung der europäischen, nationalen und regionalen Finanzierungsquellen beim Verfolgen dieser Ziele und Vorgaben
- Schaffung eines Verständnisses für gemeinsame Ergebnisse der beteiligten Akteure im Alpenraum
- Einigung der Alpenorganisationen und der lokalen, regionalen und nationalen Behörden auf einige Schlüsselchancen und –herausforderungen, für die ein klarer Mehrwert erkannt werden kann
- Schrittweise Vorbereitung des Weges für eine breiter angelegte und ehrgeizigere Alpenraumstrategie, die fest auf der Verpflichtung der Alpenregionen und der sonstigen maßgeblichen Akteure beruht.

5.4. Mehrfache Funktionen für das Alpenraumprogramm

Einer der Vorteile des oben befürworteten schrittweisen Ansatzes ist, dass damit die Möglichkeit gegeben wird, bei der Erarbeitung einer makroregionalen Strategie im Alpenraum umfassender auf den in den letzten zehn Jahren gesammelten Erfahrungen und Kompetenzen aufzubauen. Für das Alpenraumprogramm wäre ein Beitrag zu diesem Prozess eine natürliche Fortsetzung der zur Stärkung seiner Rolle als Politikförderer unternommenen Anstrengungen, seit 2009 der Prozess der Strategieüberarbeitung (siehe Kapitel 1.2) eingeleitet wurde. Dies bedeutet, dass das Alpenraumprogramm als Bestandteil der alpenweiten Governance betrachtet werden muss. Nur im Zusammenspiel mit anderen Akteuren wird es Auswirkungen auf die sozioökonomische, ökologische und institutionelle Entwicklung in den Alpen haben.

Auf dieser Logik beruhend, kann der „Politikkreislauf“ des Programms, der anfänglich in der Wirkungsanalyse Alpine Space Programme Impact Assessment (Schneidewind et al., 2010) vorgeschlagen und oben präsentiert wurde (siehe Abbildung 2 S. 36), ausgeweitet werden, um zu zeigen, wie das Programm als Hebel für die Entwicklung einer makroregionalen Strategie genutzt werden kann (siehe Abbildung 8 weiter unten). Das Programm wird als sich selbst verstärkender Kreislauf betrachtet; mit jeder Prozessphase werden verschiedenartige Auswirkungen auf andere alpenrelevante Akteure erkannt und in dem in der Abbildung rot markierten Bereich dargestellt. Diese Auswirkungen können ihrerseits zum Aufbau der Grundlage für eine makroregionale Strategie im Alpenraum beitragen. So könnte ein positiver Kreislauf eingeleitet werden, der schrittweise die Entwicklung der makroregionalen Initiative in eine ausgewachsene makroregionale Strategie ermöglichen würde. Das Alpenraumprogramm könnte diesen Prozess begleiten und mit Hilfe

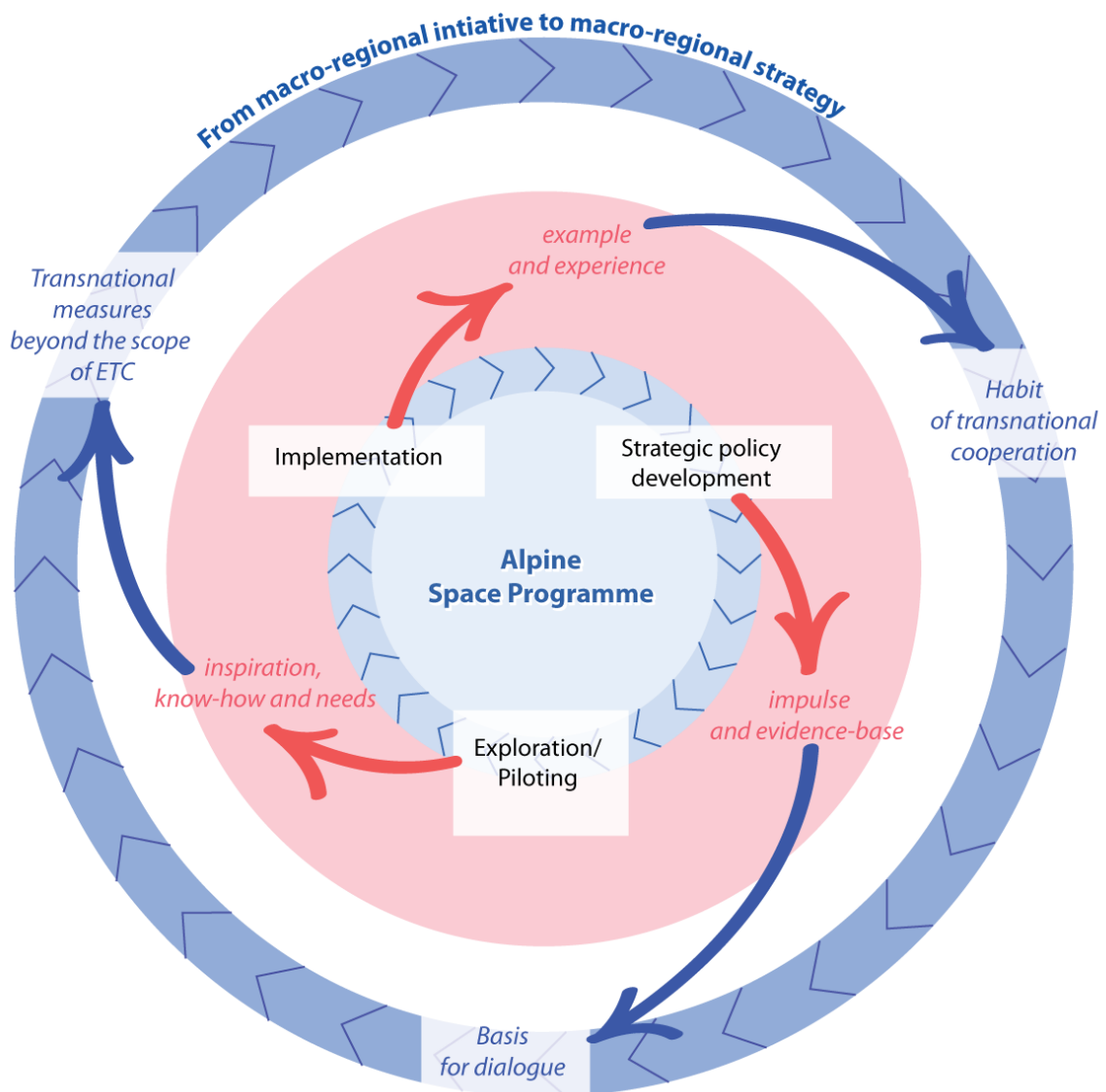
gezielter strategischer, politischer Entwicklungsanstrengungen, Pilotmaßnahmen und „Calls“ helfen sicherzustellen, dass dieser Schwung nicht verloren geht.

Vor dem Hintergrund der möglichen Annahme einer makroregionalen Initiative scheint es deshalb für das Alpenraumprogramm umso wichtiger zu sein, die folgenden drei Funktionen miteinander zu verbinden:

- Anstoß und Finanzierung von Maßnahmen in einer begrenzten Zahl von Bereichen, unter Berücksichtigung des für die europäische territoriale Zusammenarbeit zu verabschiedenden Rechtsrahmens,
- Lieferung von Impulsen zur Diskussion über eine langfristige Strategie für den Alpenraum, die notwendigerweise auf einem umfassenden Entwicklungsansatz des Alpenraums basiert
- Katalysator für eine verbesserte Zusammenarbeit und Abstimmung unter den alpenrelevanten Akteuren sowie Brückenbauer zwischen Politikbereichen, Stakeholdern und Gebieten innerhalb und außerhalb des Alpenraums.

Beispiele für Maßnahmen, die jeweils unter eine dieser drei Funktionen fallen, sind in der nachstehenden Tabelle 13 als Erläuterungen der Initiativen angeführt, die vom Alpenraumprogramm im Rahmen der sechs strategischen Ziele initiiert werden könnten. In einer zusätzlichen Spalte führt die Tabelle auch Maßnahmen an, die im Rahmen eines Programms zur europäischen territorialen Zusammenarbeit, wie z. B. des Alpenraumprogramms, schwieriger anzustreben sind. Diese letztere Maßnahmengruppe könnte Gegenstand einer makroregionalen Initiative oder Strategie sein. Mehrere Themen können innerhalb dieser drei Funktionen des Alpenraumprogramms und außerhalb des Programms auf unterschiedliche Weise in Angriff genommen werden.

Dies zeigt, wie sich diese drei Funktionen gegenseitig nähren: Wenn man in den Netzwerken der alpinen Akteure aktiv ist, wird dies dabei helfen, Projekte zu entwickeln, die zum Erreichen der strategischen Ziele beitragen können. Eine langfristige Strategieentwicklung setzt einen breit angelegten Dialog mit Akteuren und Stakeholdern im Alpenraum voraus. Die zu unterstützenden Maßnahmen werden auf der Grundlage einer umfassenden Strategie für den Alpenraum ausgewählt. Sie setzen allerdings unterschiedliche Arten des Zusammenspiels mit externen Stakeholdern und geografischen Handlungsspielräumen voraus. Zur Wahrung der Programmkohärenz und zur Stärkung seiner externen Sichtbarkeit ist eine klare Grundüberlegung dazu erforderlich, wie diese Funktionen nebeneinander existieren und in Wechselwirkung zueinander treten können.



**Abbildung 8. Der erweiterte Politikkreislauf:
Das Alpenraumprogramm als Hebel für eine makroregionale Strategie**

Die Abbildung zeigt, wie die makroregionale Strategie auf Impulse des Alpenraumprogramms aufbauen und schrittweise an Schwung gewinnen kann. Die konzentrischen Kreise spiegeln die vielfachen Arten wider, wie der „makroregionale“ Kreis von den Wirkungen des Politikkreislaufs des Alpenraumprogramms profitieren kann.

Tabelle 13. Beispiele für Maßnahmen nach strategischen Zielen innerhalb und außerhalb des Alpenraumprogramms

	(1) Projektanstoß und -finanzierung	(2) Beitrag zu einer alpenübergreifenden Gesamtstrategie	(3) Förderung alpiner Netzwerke und Dialoge	Initiativen, die über den ETZ-Bereich hinausgehen
Ziel 1: Ausgewogener und gerechter Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge im Alpenraum	<ul style="list-style-type: none"> • Erfahrungs- und Good Practice-Austausch über bestehende integrierte regionale öffentliche Verkehrssysteme • Erfahrungs- und Good Practice-Austausch über Verkehrsinformationssysteme • Entwicklung spezifischer Werkzeuge und Instrumente für eine bessere Implementierung der verschiedenen Elemente der digitalen Wirtschaft: E-Dienste in abgelegenen Gebieten, E-Commerce für landwirtschaftliche Erzeugnisse, E-Lernen usw. • Harmonisierung und Standardisierung der Datenbanken für digitale Verkehrsinfrastrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung alpenweiter Verkehrsprognosen als Grundlage für eine transnationale Verkehrsplanung und Entscheidungsfindung • Entwicklung transnationaler Verkehrsmodelle • Vorschläge für eine alpine Strategie für den Breitbandzugang und für die Einrichtung, Implementierung und Nutzung von an den Alpenraum angepassten E-Diensten 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau eines Netzwerkes von Regionen, die sich mit multilateralen Unzulänglichkeiten im grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrsangebot konfrontiert sehen (z. B. in Bayern, Vorarlberg, Liechtenstein und Graubünden oder Österreich, Italien und Slowenien) • Aufbau von alpenübergreifenden thematischen und interdisziplinären F&E-Netzwerken mit einem Schwerpunkt auf alpenspezifischen Themen: Gewässerbewirtschaftung, Tourismus, Naturgefahren, Holz, erneuerbare Energien usw. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Lösungen zur Verringerung der digitalen Kluft in abgelegenen Gebieten • Entwicklung und Implementierung eines alpenweiten, zukunftsweisenden multimodalen Verkehrsinformationssystems • Aufbau eines alpenweiten F&E-Rahmenprogramms mit dem Schwerpunkt auf alpenspezifischer angewandter Forschung
Ziel 2: Dynamischer und innovativer KMU-Sektor und erfolgreiches Unternehmertum	<ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung von Handbüchern und Leitfäden für die Einrichtung und Verwaltung von Gründerzentren auf der Grundlage von Beispielen für den Erfahrungs- und Good Practice-Austausch • Zusammenstellung, Analyse und Verbreitung von alpinen Erfolgsgeschichten untypischer und innovativer Unternehmensinitiativen • Entwicklung von Verbreitungsmethoden und -werkzeugen für einen effizienten Transfer neuester Forschungsergebnisse an die alpinen Stakeholder • Entwicklung von Modellen für eine bessere Vermarktung alpiner landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf einem globalen Markt 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifizierung struktureller Hindernisse für das Unternehmertum und die Nutzung wirtschaftlicher Chancen in den Alpen 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau eines Netzwerkes von Institutionen (wie Handelskammern, Tourismusorganisationen, lernende Regionen usw.), die sich auf die Qualifizierung, Ausbildung und den Wissenstransfer in Verbindung mit alpenspezifischen Themen konzentrieren • Entwicklung alpenweiter Netzwerke und Cluster für Wertschöpfungsketten alpenspezifischer Produkte und Dienstleistungen in Bereichen wie erneuerbare Energien, Gewässerbewirtschaftung, Holz, Tourismus u. a. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung eines transnationalen unterstützenden Gremiums, das die Einrichtung transnationaler KMU-Cluster in wachsenden Wirtschaftsbereichen fördert, wie z. B. in der Green Economy, und auf traditionellem alpinem Know-how aufbaut • Einrichtung einer Alpenorganisation, die technische, finanzielle und organisatorische Unterstützung für Unternehmensgründungen von hochqualifizierten Experten und Gründerzentren bereitstellt • Einrichtung eines Gremiums zur Förderung alpiner Marken

	(1) Projektanstoß und -finanzierung	(2) Beitrag zu einer alpenübergreifenden Gesamtstrategie	(3) Förderung alpiner Netzwerke und Dialoge	Initiativen, die über den ETZ-Bereich hinausgehen
				und Gütesiegel und Hilfestellung für Unternehmen, diese Marken und Gütesiegel bei der Vermarktung ihrer Produkte zu nutzen
Ziel 3: Auf alpinen Traditionen und gesellschaftlicher Vielfalt gründende verbesserte Kapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammentragen und Austausch von Good Practice-Beispielen für die Aufwertung des sozialen Kapitals mit einem Schwerpunkt auf jungen Menschen, älteren Menschen, Frauen und Migranten – Entwicklung von Handbüchern bzw. Leitfäden für Gemeinden und Regionen • Entwicklung von Aktionsprogrammen, damit der ländliche Raum für junge Familien mit hochqualifizierten Familienmitgliedern und für hochqualifizierte digitale Nomaden und Telependler attraktiv wird • Good Practice- und Erfahrungsaustausch über Modelle ehrenamtlicher Arbeit von „jungen Älteren“, zum Beispiel im Sozialwesen, in der Nachbarschaftsarbeit usw. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung der Wissensgrundlage über transnationale Migrationsströme innerhalb des Alpenraums und zwischen dem Alpenraum und anderen Regionen im Hinblick auf die Vorbereitung der Entwicklung einer alpinen Strategie für Migrationsströme • Eingehenderes Verständnis für die Gründe, die die Menschen zur Ab-, Zuwanderung und zum Verbleib in abgelegenen ländlichen Alpengebieten bewegen, als Grundlage für die Formulierung gemeinsamer Strategien für Gebiete, die einen Bevölkerungsrückgang verzeichnen • Einrichtung einer alpenübergreifenden UNESCO-Welterbeliste und Erfahrungsaustausch über dessen Kapitalisierung für die Regionalwirtschaft • Gemeinsame Entwicklung und Implementierung einer alpenübergreifenden Strategie für eine bessere Aufwertung des Kulturerbes 	<ul style="list-style-type: none"> • Austausch von Erfahrungen und Good Practice-Beispielen in Verbindung mit der Integration von Migranten aus nicht alpinen Regionen und damit, wie mit der zunehmenden gesellschaftlichen Vielfalt im ländlichen Raum umzugehen ist • Aufbau neuer Netzwerke und Stärkung der bestehenden, Verbindung der vor Ort tätigen lokalen und regionalen Behörden miteinander und Anpassung ihrer Sozialdienste und –einrichtungen an die zukünftigen Bedürfnisse und an eine sich verändernde Bevölkerungsstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Alpine Beteiligung beim Aufbau einer europäischen Beobachtungsstelle und eines europäischen Ressourcenzentrums für ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung
Ziel 4: Nachhaltiges Management von Biodiversität und Landschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalisierung der Alpenflüsse als Rückgrat der Biodiversität in den Alpen. Good Practice-Austausch. • Erhaltung und Wiederbefeuchtung von Sumpf- und Feuchtgebieten, die sich in einem schlechten Zustand befinden. Good Practice-Austausch. • Förderung der Biodiversität in Alpenstädten und städtischen Regionen. Good Practice-Austausch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung und Implementierung von Konzepten für transnationale Wildkorridore und Verbindungen zwischen ökologisch sehr wertvollen Gebieten • Analyse der zukünftigen Wechselbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Veränderungen und deren Auswirkungen auf die Biodiversität im Alpenraum 	<ul style="list-style-type: none"> • Wissens- und Good Practice-Austausch über die Einbeziehung der Stakeholder in Schutzgebieten • Stärkung alpenübergreifender Netzwerke und Plattformen, die ein nachhaltiges Biodiversitäts- und Landschaftsmanagement unterstützen 	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer ständigen Beobachtungsstelle für Landschaft und natürliche Lebensräume in den Alpen mit besonderem Schwerpunkt auf ökologischen Korridoren und den Auswirkungen der Lebensraumzerschneidung und der menschlichen Tätigkeiten

	(1) Projektanstoß und -finanzierung	(2) Beitrag zu einer alpenübergreifenden Gesamtstrategie	(3) Förderung alpiner Netzwerke und Dialoge	Initiativen, die über den ETZ-Bereich hinausgehen
	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Biodiversität auf landwirtschaftlich genutzten alpinen Flächen und in Alpenwäldern. Good Practice-Austausch. • Verbesserung der Lebensbedingungen für große Raubtiere im Alpenraum. Good Practice-Austausch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Strategien und Konzepten zur Anpassung von Schutzgebieten und -strategien an den Klimawandel • Entwicklung von Strategien und Konzepten zu Renaturierungs- und Verwilderungsprozessen in von Bevölkerungsrückgang betroffenen Gemeinden als konkreter Ansatz für den Umgang mit einem Tabu in vielen Alpenregionen 		
Ziel 5: Nachhaltiges Ressourcenmanagement und nachhaltige Produktion	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung regionaler Fußabdrucksysteme, die auf dem Austausch von Erfolgsmodellen basieren • Entwicklung eines von Landwirten und Waldbesitzern anwendbaren Analysewerkzeugs, das Optionen und Szenarien für einen effizienten Umgang mit der Anpassung an den Klimawandel aufzeigt • Entwicklung eines Werkzeugkastens für den Aufbau einer lokalen/regionalen Produktion und Verteilung erneuerbarer Energien unter Berücksichtigung von Konflikten mit anderen Landnutzungsinteressen (Naturschutz, Freizeit usw.) • Entwicklung eines Bewertungsinstruments in Verbindung mit effizienten alpenübergreifenden Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel für alle Bereiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung einer Energiestrategie für den Alpenraum • Entwicklung eines „Masterplans für Stromleitungen“ im Alpenraum • Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die Umwandlung des Alpenraums in die weltweit führende Destination für nachhaltigen Tourismus unter Einbeziehung der Natur- und Kulturgüter und der historischen Güter • Erarbeitung von Leitfäden und Handbüchern zur Entwicklung energieautarker Regionen auf der Grundlage eines Know-how- und Good Practice-Austausch 	<ul style="list-style-type: none"> • Wissens- und Good Practice-Austausch über lokale und regionale Strategien zur Verhandlung der Interessen im Wettstreit um Wasser • Erfahrungs- und Good Practice-Austausch über Politiken und Instrumente für Energiesparen und Energieeffizienz • Know-how- und Good Practice-Austausch über die regionale Einführung von Wind- und Solarstromerzeugung • Wissens- und Good Practice-Austausch über Energiesparmodelle und die effiziente Ressourcennutzung in verschiedenen Bereichen (Energie, Wasser, Boden ...) • Wissens- und Good Practice-Austausch darüber, wie in den verschiedenen Alpenregionen mit Dürren umzugehen ist • Erfahrungs- und Good Practice-Austausch über die Entwicklung und Implementierung regionaler Anpassungsstrategien an den Klimawandel 	<ul style="list-style-type: none"> • Gründung eines transnationalen Kompetenzzentrums für alpine Bauweise und eine architektonisch innovative, anpassungsfähige und nachhaltige Baukultur im kleinen Maßstab • Entwicklung und Implementierung einer alpinen Strategie für Energieautarkie mit dem Schwerpunkt auf der Reduzierung des Energieverbrauchs, der Steigerung der Energieeffizienz, der Ablösung fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien bei gleichzeitiger Erhaltung der Umwelt in den Alpenregionen und Förderung der Energieerzeugung im kleinen Maßstab für den lokalen Verbrauch

	(1) Projektanstoß und -finanzierung	(2) Beitrag zu einer alpenübergreifenden Gesamtstrategie	(3) Förderung alpiner Netzwerke und Dialoge	Initiativen, die über den ETZ-Bereich hinausgehen
<p>Ziel 6: Kompetenzverteilung und faire Zusammenarbeit zwischen Alpengebieten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotstudie für den Aufbau eines alpinen territorialen Monitoringsystems, das regelmäßig aktualisierte Karten und Daten liefert und Berichte über den Stand des territorialen Zusammenhalts in den Alpen veröffentlicht • Erkennung potenzieller Win-Win-Situationen, die Partnerschaften zwischen verschiedenen Gebietstypen in den Alpen rechtfertigen würden 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung einer alpenweiten Strategie „Sicherung und Kapitalisierung der Alpen als europäischer Wasserturm“ • Erarbeitung von Entwicklungsmodellen für Alpengebiete mit rückläufiger Entwicklung • Vorschläge für verbesserte bereichsübergreifende Kooperationsformen in den Alpen 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung, Test und Einführung eines Zeichens für barrierefreie Infrastrukturen in verschiedenen Bereichen (öffentliche Gebäude, Tourismus usw.). Slogan: Die Alpen haben keine Barrieren! • Austausch von Erfahrungen und Good Practice-Beispielen (Politiken, Maßnahmen) im Hinblick auf die Erarbeitung passender Lösungen für Gebiete mit rückläufiger Entwicklung • Erfahrungs- und Good Practice-Austausch über erfolgreiche Steuerungsmodelle und –strukturen in den verschiedenen Bereichen • Entwicklung von Schulungsprogrammen für die im Hinblick auf die Praxis der Steuerung auf mehreren Ebenen notwendigen Sozialkompetenzen mit einem Schwerpunkt auf der öffentlichen Verwaltung. Gemeinsame Programme zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses können dazu gehören. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung von Organisationen und Verfahren für Entwicklung, Verwaltung, Funktionieren und Monitoring einer makroregionalen Strategie im Alpenraum

Literaturverzeichnis

Abegg, Bruno (2011) *Energy Self-sufficient Regions in the European Alps*, CIPRA compact no 02/2011, CIPRA International, August 2011.

AEBR Association of European Border Regions (2011) AEBR Position Paper on the Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: "Investing in Europe's future", Gronau: AEBR.
http://www.aebr.eu/files/publications/AEBR_Position_paper_5_Cohesion_Report_EN.pdf

Agrawala, S. (Ed.): *Climate Change in the European Alps: Adapting Winter Tourism and Natural Hazards Management*; OECD 2007

ALCOTRA (2007) Programme de coopération transfrontalière France - Italie ALCOTRA 2007-2013 programme opérationnel
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/nouv/nouv-e995e94bc8.pdf>

Alpine Convention (2007) *Transport and mobility in the Alps*, Report on the state of the Alps, Alpine Signals – Special edition 1

Alpine Convention (2011) *Sustainable rural development and innovation*, Report on the state of the Alps, Alpine Signals – Special edition 3, report approved by the XIth Alpine Conference, 8 March 2011
http://www.alpconv.org/fr/organization/conference/XI/Documents/PC45_B6a_long_en_fin.pdf

Alpine Convention, Arge Alp and Slovenian Ministry for the Environment and Spatial Planning (2011) *Towards decarbonising the Alps*, Alpine Signals 6.

Alpine Space Programme (2005) *MARS Monitoring the Alpine Regions' Sustainability*, BAK Basel Economics

Arge Alp Regierungschefkonferenz (2012) *Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum*, Beschluss vom 29. Juni 2012, Bad Ragaz.
http://www.argealp.org/content/download/1087/7084/version/3/file/Alpenregionen+St+Gallen+Beschluss+29+6+12_de.pdf

Austrian Spatial Conference (2011) *Österreichisches Raumentwicklungskonzept – ÖREK 2011*, Vienna.

BAK Basel Economics, IFF – Social Ecology, IRES Piemonte, Ecosistemi Rome and INSEAD - CMER (2005) *MARS – Monitoring the Alpine Regions' Sustainability*, Final Report of the Alpine Space Programme MARS project, Basel, July 2005.
http://www.bakbasel.ch/downloads/services/reports_studies/2005/MARS_Report_2005.pdf

Barca, Fabrizio and McCann Philipp (2011), *Outcome indicators and targets : towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*, Note submitted to the High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy, Revised version, June 2011.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf

Bätzing Werner, Messerli Paul, Scheurer Thomas. *Proceedings. The Alp Convention between international law and implementation in federal structures : obstacles and perspectives*. In: *Revue de*

Journal of the European Union C15/26, 18 January 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:015:0026:0033:EN:PDF>

Dubois, A.; Hedin, S.; Schmitt, P.; Sterling, J. (2009) EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study, Nordregio Electronic Working Paper, 2009:4. Stockholm: Nordregio.

Dühr, Stefanie: Baltic Sea, Danube and Macro- Regional Strategies: A Model for Transnational cooperation in the EU? Notre Europe, September 2011.

European Commission (1995) *Prospective study on the Alpine and perialpine regions* - Europe 2000+ study.

European Commission (2008) Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength, COM(2008) 616 final, Brussels, 6 October 2008.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>

European Commission (2009) 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 Baltic Sea Region, SEC(2009) 702, 703, 712, Brussels, 10 June 2009.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0248:FIN:EN:PDF>

European Commission (2010) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Union Strategy for Danube Region, SEC(2010) 1489 final, 1490 final, 1491 final, Brussels, 8 December 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0715:FIN:EN:PDF>

European Commission (2010b) Action Plan accompanying the European Union Strategy for the Danube Region, Commission Staff Working Document, SEC (2010) 1489 final.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/action_plan_danube.pdf

European Commission (2011b) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, 2011/0276 (COD) replacing COM(2011) 615 of October 6th, 2011, Brussels, 14 March 2012.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290615/com_com%282011%290615_en.pdf

European Commission (2011c) Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal, COM (2011) 611 final/2 2011/0273 (COD) replacing COM (2011) 611 of October 6th, 2011, Brussels, 14 March 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0611:FIN:EN:PDF>

European Commission (2011c): European Territorial Cooperation 2007-2013. South East Europe (SEE). Transnational Cooperation Programme for a European area in transition on the way to integration. Operational Programme, 2nd modified version. Brussels.

European Commission (2011d): *Roadmap to a resource efficient Europe*. Communication from the Commission to European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions, Brussels.

European Commission (2012a): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the support from the European Regional Development fund to the European territorial cooperation goal.

European Commission (2012b): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the ERDF, the ESF, the CF, the EAFRD and the EMFF covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the ERDF, the ESF, the CF and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.

European Commission (2012c) 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 Baltic Sea Region, COM(2012) 128 final, Brussels, 23 March 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0128:FIN:EN:PDF>

European Commission (2012d) Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, Commission Staff Working Document , Brussels, 14.3.2012, SWD(2012) 61 final.

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm#1

European Commission (2012e) A Maritime Strategy for the Adriatic and Ionian Seas, COM(2012) 713 final, Brussels, 30.11.2012:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0713:FIN:EN:PDF>

European Commission (2013) 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 Baltic Sea Region - Action Plan – February 2013 version

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action20130222_en.doc

European Council (2007) Presidency Conclusions, Brussels European Council, 14 December 2007.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf

European Council (2009) Presidency Conclusions, Brussels European Council, 10 July 2009.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf

European Council (2011) Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region, 3083rd GENERAL AFFAIRS Council meeting, Brussels, 13 April 2011.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf

European Parliament, Committee on Regional Development (2011) Working Document on the evolution of EU macro-regional strategies: present practice and future prospects, especially in the Mediterranean Committee on Regional Development, Rapporteur: François Alfonsi, 21 October 2011. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dt/881/881288/881288en.pdf

European Parliament, Committee on Regional Development (2012) Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal, COM(2011)0611/2 – C7-0326/2011 – 2011/0273(COD), Committee on Regional Development, Rapporteur: Riikka Manner, 24 May 2012.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-487.789%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>

FRIEDL, M.A. et al. (2002) "Global land cover mapping from MODIS: algorithms and early results". In *Remote Sensing of Environment* 83 (1-2), pp. 287-302.

Görmar, Wilfriedd (2010) Meeting development challenges – the EU BSR Strategy and INTERREG – two sides of the same coin? Paper presented at 24th AESOP Annual Conference, 7-10 July 2010, Finland.

Hiess, Helmut (2010) *Spatial planning in climate change*, CIPRA compact no 02/2010.

<http://www.cipra.org/en/alpmedia/dossiers/19/>

Hiess, Helmut, Musovic, Zeljka and Pfefferkorn, Wolfgang (2003) Annex 3 to Work Package 2 report of the *REGALP* 5th Framework Programme, Regional Consulting ZT GmbH, Vienna, March 2003.

<http://www.regalp.at/en/downloads/annex3.pdf>

INTERREG France-Suisse (2007) Programme opérationnel de coopération territoriale européenne INTERREG IV A France-Suisse 2007-2013

http://www.clients-cms.com/CMS/documents/2981/documentsPDF/PO_INTERREG_IV.pdf

Leydesdorff, L. (2012) The Triple Helix of University-Industry-Government Relations, University of Amsterdam, Amsterdam School of Communication Research (ASCoR), February 2012

<http://www.leydesdorff.net/th12/th12.pdf>

Lukesch Robert, Payer, Harald and Winkler-Rieder Waltraud (2010): *Wie gehen Regionen mit Krisen um? Eine explorative Studie über die Resilienz von Regionen*. On behalf of the Austrian Federal Chancellery, Vienna.

Meyer, Ina and Sinabell, Franz (2010) *Agriculture and climate change*, CIPRA compact no 02/2011

<http://www.cipra.org/en/alpmedia/dossiers/21/>

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2011): *Towards green growth*, Paris.

Permanent Secretariat of the Alpine Convention (2007) *Alpine Signals – Special edition 1 Report on the state of the Alps - Transport and mobility in the Alps*, Innsbruck

Permanent Secretariat of the Alpine Convention (2009) *Alpine Signals – Special edition 2 Report on the state of the Alps - Water and water management in the Alps*, Innsbruck

Permanent Secretariat of the Alpine Convention (2010) *Vademecum - The Alps: people and pressures at a glance*, Innsbruck

Pfefferkorn, Wolfgang, Egli, Hans-Rudolf and Massarutto, Antonio (2005): *Regional Development and Cultural Landscape Change in the Alps. The Challenge of Polarisation*. Geographica Bernensia, G74, University of Berne, Switzerland, Institute of Geography, Bern.

Price, Martin F., Borowski, Diana, Macleod, Calum, Rudaz, Gilles and Debarbieux, Bernard (2011): *From Rio 1992 to 2012 and beyond: 20 years of sustainable Mountain Development – What we have learnt and where we should go? – The Alps*. On behalf of the Federal Office for Spatial Development (ARE) in the context of the Swiss Presidency of the Alpine Convention. Bern.

Région Rhône-Alpes, Observatoire National sur les Effets du Réchauffement climatique, pôle grenoblois d'études et de recherche sur les risques naturels - Alpine Space Programme (2008) *ClimChAlp- impact of climate change on natural systems*

Region Rhône-Alpes, Regione Autonoma Valle d'Aosta – Region Autonome Val d'Aoste, Autonome Provinz Bozen Südtirol - Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige, Republica e Cantone Ticino, Land Tirol, Zentralschweizer Regierungskonferenz ; under the supervision of J. Ryan, H. Lückge, J. Heldstab; M. Maibach ; Innsbruck/Zurich - Alpine Space Programme (2008) *Monitraf – Synthesis report*

Richard, Didier, George-Marcelpoil, Emmanelle , Boudieres Vincent (2011) *Changement climatique et développement des territoires de montagne : quelles connaissances pour quelles pistes d'action ?* Revue de géographie alpine, 98-4, <http://rga.revues.org/1334>

S&W, PrF UK, RRG, Mcrit, FOGIS, TRT and IGIPZ PAN (2011) TRACC – Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe, Interim Report of the ESPON TRACC project, February 2011.
http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TRACC/TRACC_Interim_Report_210211.pdf

Samecki, P. (2009) Macro-regional strategies in the European Union, Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm on 18 September 2009.
http://www.interact-eu.net/downloads/1682/Macro-regional_strategies_in_the_European_Union.pdf

Schneidewind, Peter, Oraže, Hildegard and Wortmann, Lukas (2010) Alpine Space Programme Impact Assessment, Final Report to the Alpine Space Programme, Metis GmbH, Vienna, 25 May 2010.
http://www.alpine-space.eu/uploads/media/ASP_Impact_Assessment_Report.pdf

Schymik, Carsten (2011) Modellversuch Makroregion: Die EU Strategien für den Ostsee- und Donaauraum. SWP Studie S1. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlin: SWP.

Schymik, Carsten, Krumrey, Peer (2009) EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?. Working Paper FG 1, 2009/08. Research Division EU Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik. German Institute for International and Security Affairs. Berlin: SWP.

Stocchiero, Andrea (2010) Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?, Working Paper 65/2010(ENG), CeSPI, April 2010.

http://www.cespi.it/WP/WP%2065-CeSPI%20Macroregioni%20europee%20_eng_.pdf

Stocchiero, Andrea (2010a) Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?. CeSPI Working Papers 65/2010. Rome: CeSPI.

Stocchiero, Andrea (2010b) The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?. CeSPI Working Papers 74/2010. Rome: CeSPI.

Sweet, David (2010) The role of macro-regional strategies after 2013, The Commission's view (or rather the view of one official), Presentation at the DG REGIO Open Days, 4-7 October 2010.

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2010/file-upload/2010/docs/1050-06B39-SWEET_EPP_Open_Days_presentation.ppt

Tappeiner, Ulrike, Borsdorf, Axel, Tasser, Erich (2008) *Alpen Atlas, Society, Economy, Environnement*, Spektrum Verlag, Heidelberg

Touret, Jean-Claude and Wallaert, Vincent (2010) Three scenarios for a mediterranean macro-regional approach, Institut de la Méditerranée, Contribution of the Network of Mediterranean Institutes (RIM) in the framework of the MEDGOVERNANCE project, 7 September 2010

http://www.ins-med.org/wp-content/uploads/2010/11/Medgov_macro-region_FINAL.pdf

UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2011): *The great green technological transformation*. World economic and social surveys, New York.

UN Secretary-General (2010): *Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the conference*. Report for the Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development, New York.

University of Geneva (Department of geography and environment), UHI Perth College Centre for Mountain Studies, Alterra, E-cubed consultants, University of the Aegean, Nordregio, Louis Lengrand, CEPS/INSTEAD, IÖR, CMRC University college Cork, Austrian Federal Environment Agency, Eureconsult (2012) GEOSPECS - European Perspective on Specific Types of Territories, Draft Final Report, March 2013.

Vanier, Martin (2006) *Visions alpines au service de la coopération transnationale*, Revue de géographie alpine, Vol. 94, No. 2., pp. 85-93.

World Wildlife Fund (WWF) (2006) *A Biodiversity Vision for the Alps - Proceedings of the work undertaken to define a biodiversity vision for the Alps*, Technical Report, September 2006