

TEXTE 61/02

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 200 11 226
UBA-FB 000376

Ökologische und Sozioökonomische Anforderungen an das Schwerpunktthema der Alpenkonvention „Bevölkerung und Kultur“

von

Prof. Dr. Werner Bätzing

Institut für Geographie Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

7. Zusammenfassung

Die Einleitung (*Kapitel 1*) erläutert die Aufgabenstellung (Erarbeitung einer wissenschaftlichen Analyse des Themenfeldes „Bevölkerung und Kultur“ der Alpenkonvention als Bereicherung und Vertiefung der politischen Diskussion) und die vom Auftraggeber geforderte Lösungsrichtung (Schnittstelle zwischen Ökologie und Sozioökonomie als normativer Ausgangspunkt der Untersuchung), die Voraussetzungen von Seiten des Bearbeiters und die empirischen Schwerpunkte dieser Analyse (Bevölkerungsentwicklung 1870 – 2000 auf Gemeindeebene als empirische Basis, Analyse der Dokumente der Alpenkonvention, Durchführung von Fachgesprächen im gesamten Alpenraum).

Kapitel 2 erarbeitet den Strukturwandel im Alpenraum für die Phase der Industriegesellschaft 1871 – 1951 (flächenhafte Entwertung der Alpen mit Herausbildung von großräumigen Disparitäten), für die Übergangsphase 1951 – 1981 (Aufwertung der Alpen und Abschwächung der großräumigen Disparitäten) und für die Phase der Dienstleistungsgesellschaft 1981 – 2000 (Transformation der groß- in kleinräumige Disparitäten). Zentrales Problem dieses Wandels ist das Verschwinden des ländlichen Raumes in den Alpen und die Dominanz der Prozesse der Verstädterung – als Verstädterung, Vervorstädterung und touristische Verstädterung – und der Entsiedlung, die sich auf verschiedenen Maßstabsebenen abspielen. Damit verbunden sind gravierende ökologische Probleme (Verlust Biodiversität, Zunahme naturräumlicher Gefährdungen), ökonomische Probleme (Abhängigkeit von außeralpinen Wirtschaftskräften, Konzentration der Arbeitsplätze auf die verstädternden Regionen) und soziokulturelle Probleme (Segmentierung der Gesellschaft in den Alpenstädten, kulturelle Verdrängung in den Tourismusregionen, kulturelle Erstarrung in den Entsiedlungsregionen), die sich ab einem gewissen Zeitpunkt schnell wechselseitig verstärken.

Zentrales Problem jedoch ist der Zerfall der Alpen in die Einzugsgebiete der benachbarten außeralpinen Großstädte, der sich derzeit immer stärker durchsetzt. Damit verschwinden die Möglichkeiten einer alpenspezifischen Umweltpolitik und einer Sicherung der Alpen als Lebens- und Wirtschaftsraum (auch die Alpenkonvention wird dadurch in Frage gestellt) und die Alpen werden zum Ergänzungsraum der europäischen Städte.

Kapitel 3 legt dar, dass diese Entwicklung nicht den Kriterien der Nachhaltigkeit entspricht und entwickelt das Konzept der „ausgewogenen Doppelnutzung“ als normativer Leitidee, bei der sich die Alpen weder von Europa abschotten noch von den außeralpinen Nutzern dominiert werden, sondern bei der die Alpen als eigenständiger und eigenverantwortlicher Raum eine Balance zwischen endogenen und exogenen Interessen realisieren, die die Grundlage dafür bil-

det, dass die konkreten Nutzungsformen nachhaltig ausgestaltet werden können. Allerdings muss diese Leitidee im Alpeninnern „regionsspezifisch“ ausdifferenziert werden, um der Unterschiedlichkeit der Probleme und der Möglichkeiten gerecht zu werden.

Die Analyse der Dokumente der Alpenkonvention in *Kapitel 4* zeigt sehr deutlich, dass ein Protokoll „Bevölkerung und Kultur“ aus der Logik der Alpenkonvention und ihrer Zielsetzung heraus unverzichtbar ist und dass dieses Vertragswerk ohne ein solches Protokoll unvollständig wäre. Während sich beim Teilbereich „Bevölkerung“ in den Dokumenten zahlreiche Hinweise finden, welche Themen hier behandelt werden müssten, herrscht beim Teilbereich „Kultur“ eine erhebliche inhaltliche Unklarheit vor. Diese basiert darauf, dass die „gesellschaftliche Nachhaltigkeit“ europa- beziehungsweise weltweit wenig geklärt ist, dass die Alpenkonvention lange zwischen einem sektoralen Umweltschutzzinstrument und einem integrativen Politikinstrument changierte, dass das Verständnis von „Alpenkultur“ diffus und umstritten ist und dass eine Reihe von sektoralen politischen Argumenten gegen dieses Protokoll sprechen. Am Ende dieses Kapitels (Abschnitt 4.5) werden sechs Vorschläge entwickelt, wie die politischen Probleme der Implementierung eines solchen Protokolls gelöst werden könnten.

Kapitel 5 widmet sich den zentralen inhaltlichen Unklarheiten im Bereich „Kultur“. Damit Kultur ihre Aufgabe im Rahmen der Nachhaltigkeit erfüllen kann, muss ein „erweiterter Kulturbegriff“ und ein dynamisches Verständnis von Kultur (gegen die Musealisierung des scheinbar „Authentischen“) gewählt werden, bei dem Kultur nie homogen ist – das Fremde ist immer Bestandteil der eigenen Kultur (Abschnitt 5.1). Die Frage, ob es eine gemeinsame Alpenkultur gibt oder nicht, ist umstritten; allerdings ist eine solche Alpenkultur *keine* Voraussetzung für ein Protokoll „Bevölkerung und Kultur“, sondern dafür reicht eine gemeinsame Problemstellung und die gemeinsame Arbeit am Aufbau einer alpenweiten Verantwortung aus (Abschnitt 5.2). Angesichts der heutigen Tendenz, Sprache lediglich als Informationsweitergabe zu behandeln, stellt Abschnitt 5.3 die Bedeutung von Sprache/Dialekt als Produkt und Produktion von Weltinterpretation und von Sinn heraus; deshalb bedeutet sprachliche Vielfalt zugleich kulturelle Vielfalt in der Auseinandersetzung mit der Welt, was gerade im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung sehr wichtig ist. Abschnitt 5.4 thematisiert die Möglichkeit der Instrumentalisierung („Inszenierung“) der Alpenkultur für politische Zwecke, zur Wirtschaftsförderung und für den Tourismus, damit dies im Rahmen der Alpenkonvention vermieden wird. Und der Schlussabschnitt (5.5) zeigt auf, welche unterschiedlichen kulturellen Stellenwert die Alpen in den acht Vertragsstaaten besitzen und welche unterschiedlichen Interessen für das Protokoll „Bevölkerung und Kultur“ daraus erwachsen (gegliedert nach föderalistischen Staaten, zentralistischem Staat, Sonderfall Slowenien, Zwergstaaten).

Im 6. Kapitel werden dann konkrete Umsetzungsschritte für ein Protokoll „Bevölkerung und Kultur“ entwickelt: Zuerst werden zwölf Themenbereiche mit ihren Handlungszielen vorgestellt (räumliche Gerechtigkeit, soziale Gerechtigkeit, individuelle Chancengleichheit, Sicherheit, Gesundheit, Bildung/Ausbildung, geistig-kulturelle Auseinandersetzung, sprachliche Vielfalt, Bauwerke, Vereine (Interessengruppen, Sport, Ess-/Trinkkultur) (6.1). Dann werden die zwölf Themenfelder „regionsspezifisch“ gewichtet und ausdifferenziert, wobei zwischen städtischen Regionen (fünf Untergruppen) und ländlichen Regionen (drei Untergruppen) unterschieden wird (6.2). Anschließend (6.3) wird ein Vorschlag entwickelt, auf welche Weise Beteiligungsverfahren dabei aufgebaut werden könnten, die die räumliche Identität und die Lebensraumverantwortung der Betroffenen stärken. Der Schlussabschnitt (6.4) bringt mögliche exemplarische Umsetzungsmaßnahmen und Pilotprojekte, die sich entweder auf die Alpen selbst (meist in dezentraler, vernetzter Form) oder auf die Position der Alpen in Europa (meist in zentralisierter, aber europaweit vernetzter Form) beziehen. Dabei wird ein Vorgehen mit und ohne Alpenkonvention diskutiert; allerdings ist diese Frage letztlich weniger wichtig, als die Aktivitäten der Betroffenen und der Alpenbevölkerung selbst.

Summary

The introduction (*Chapter 1*) describes the aims of this study (developing a scientific analysis of the theme "population and culture" in the Alpine Convention as an enrichment and deepening of the political debate) and the type of solution required by the commissioner of this project (the intersection of ecology and social economy as the normative point of departure for this research), the researcher's qualifications and the empirical emphasis of this analysis (population development 1870 – 2000 at communal level as an empirical base, analysis of the documents of the Alpine Convention, the carrying out of specialist discussions in the entire Alpine region).

Chapter 2 examines the structural transformation in the Alpine region for the phase of industrialisation from 1871 – 1951 (large-scale devaluation of the Alps with the creation of large-scale disparities), of the transitional phase from 1951 – 1981 (value enhancement of the Alps and weakening of the large-scale disparities) and for the phase of the service society from 1981 – 2000 (transition from large-scale disparities to small-scale disparities). A central problem of this transformation is the disappearance of rural space in the Alps and the dominance of urbanisation processes – as simple urbanisation, suburbanisation and tourist-oriented urbanisation – and of settlement loss, which are taking place at different scales. Associated with this are serious eco-

logical problems (the loss of biodiversity, the increase in the threat of natural catastrophes), economic problems (dependence on economic powers external to the Alps, concentration of jobs on the urbanising regions) and socio-cultural problems (segmentation of society in Alpine towns, cultural displacement in tourist regions, cultural fossilisation in the areas of settlement loss), which mutually reinforce each other after a certain point in time.

A central problem, however, is the disintegration of the Alps in the catchment areas of the neighbouring non-Alpine large cities, which is increasing at the moment: the potential for an Alpine-specific environmental policy and a securement of the Alps as a biosphere and an economic region is thereby vanishing (the Alpine Convention is also threatened by this process), and the Alps are becoming an ancillary area to the European cities.

Chapter 3 demonstrates that this development is not in accord with the principles of sustainability, and develops the concept of "balanced double use" as a normative guideline, whereby the Alps must neither isolate themselves from Europe nor be dominated by users from outside the Alps, but rather where the Alps as an independent, responsible region can reach a balance between endogenous and exogenous interests, which would provide the basis for a sustainable development of the concrete uses of the region. However, this guideline must be regionally differentiated within the Alps in order to do justice to the variety of the region's problems and potential.

The analysis of the documents of the Alpine Convention in *chapter 4* clearly demonstrates that a report on "Population and culture" is indispensable in the context of the Alpine Convention and its aims, and that this treaty would be incomplete without such a report. While there are frequent references in the documents under the heading of "population" to the topics which must be treated here, under the heading of "culture" there is considerable lack of clarity. This arises from the fact that the concept of "social sustainability" is not well defined, on a European level and at world level, that the Alpine Convention has long vacillated between being a sectoral environmental protection instrument and an integrating political instrument, that the understanding of "Alpine culture" is diffuse and contested, and that a series of sectoral political arguments are against this report. At the end of this chapter (section 4.5) six suggestions are developed for solutions to the political problems involved in the implementation of such a report.

Chapter 5 addresses the essential uncertainty of meaning in the area of "culture". In order that culture can play its role in the context of sustainability, an "extended concept of culture" and a dynamic understanding of culture (opposed to the "museumising" of what is apparently "authentic"), whereby culture is never homogenous – the foreign is always a part of a person's own culture (section 5.1). The existence of a specific Alpine culture is contested; however, such an

Alpine culture is *not* an essential prerequisite for a report on "Population and culture", but rather a common set of problems and co-operation in building up Alpine-wide responsibility are sufficient (section 5.2). In the face of the current tendency to deal with language merely as a means of passing on information, section 5.3. emphasises the importance of language/dialect as product and production of interpretations of the world; thus linguistic variety signifies cultural variety in dealing with the world, which is very important, in particular with reference to sustainable development. Section 5.4 deals with the possibility of instrumentalising ("stage-managing") Alpine culture to political ends, for the promotion of economic growth and for tourism, so that this can be avoided in the framework of the Alpine Convention. And the final section (5.5) shows what different cultural value the Alps have in the eight participating states and what varying interests for the report on "Population and culture" arise from this situation (under the headings of federalist states, centralised states, the special case of Slovenia, miniature states).

In the *6th chapter* concrete steps towards the application of a report on "Population and culture" are developed: first, twelve themes are presented with their aims (spatial justice, social justice, individual equality of chances, security, health, education/training, intellectual-cultural debate, linguistic variety, buildings, associations (interest groups, sport, gastronomic culture) (6.1). Then the twelve topics are weighted and differentiated specific to the regions, whereby urban regions (five subgroups) and rural regions (three subgroups) are identified (6.2), and then (6.3) a proposal is developed, showing how participation procedures could be developed which would reinforce the spatial identity and responsibility for their surroundings of those affected. The concluding section (6.4) contains possible exemplary measures and pilot projects which relate either to the Alps themselves (generally in a decentralised, networked form) or to the position of the Alps in Europe (generally in a centralised form, but based on Europe-wide networks). In this context action with and without the Alpine Convention is discussed, however this issue is ultimately less important than the activities of those affected and of the Alpine population itself.