

Von der „Revolution der Provinzen“ zur Zukunft des Alpenraumes

Festschrift

50 Jahre ARGE ALP 1972-2022

138. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Fritz Staudigl / Peter Bußjäger (Hg.)

Von der „Revolution der Provinzen“
zur Zukunft des Alpenraumes

Festschrift 50 Jahre ARGE ALP
1972–2022



Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 138

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

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

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

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

herausgegeben von
Fritz Staudigl / Peter Bußjäger

The logo for 'nap' (new academic press) features the lowercase letters 'nap' in a white, italicized serif font, set against a black parallelogram background that is tilted to the right.
new academic press

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

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

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

Printed in Austria

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

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

ISBN: 978-3-7003-2248-1

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

Vorwort

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

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

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

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

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

Innsbruck, im September 2022

Peter Bußjäger
Fritz Staudigl

Inhalt

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

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

Bayern

Birgit Geiselbrechtinger
European Talent School 125

Graubünden

Beat Tschalèr
ARGE ALP Sport 129

Lombardei

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

Salzburg

Laura Laban
Die Heilkraft der Alpen 137

St.Gallen

Lea Bühler
Ökonomie und Ökologie im Schutzwald 139

Südtirol

Ulrich Santa
Energieeffizienz und Klimaschutz im Alpenraum 145

Tessin

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

Tirol

Manfred Kreiner
Spielregeln im Spannungsfeld Wald – Wild – Lebensraum 155

Trentino

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

Vorarlberg

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

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

Bayern

Markus Söder

Klimawandel als gemeinsame Zukunftsaufgabe 173

Teresa Magerl

Zukunftsvision der ARGE ALP 175

Graubünden

Christian Rathgeb

Gedanken zur Zukunft der ARGE ALP 177

Heiko Schätzle

Im Sport vereint 179

Lombardei

Alan Christian Rizzi

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

Giulia Olini

Herausforderungen gemeinsam meistern 183

Salzburg

Wilfried Haslauer

Die ARGE ALP – Gegenwart und Zukunft 185

David Schicktanz

Die ARGE ALP als Forum des europäischen Dialogs 187

St.Gallen

Marc Mächler

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

Antonia Gmünder

Die ARGE ALP als Förderer im Sport 191

Südtirol

Arno Kompatscher

In gemeinsamer Verantwortung für den alpinen Lebensraum 193

Lucia Baumgartner

Das Gemeinsame im Mittelpunkt 195

Tessin

Norman Gobbi

Bergler im Herzen und Städter im Geist 197

Lea Schmid

Umwelt- und Naturschutz als gemeinsame Aufgabe 199

Tirol

Günther Platter

Die ARGE ALP – ein Rück- und Ausblick 201

Leandra Kreisser

Die ARGE ALP als Innovationslabor 203

Trentino

Maurizio Fugatti

Die ARGE ALP – Perspektiven für die Zukunft 205

Barbara K. Zanrosso

Die ARGE ALP als Begegnungszone 207

Vorarlberg

Barbara Schöbi-Fink

ARGE ALP – Schlüssel zur Bewältigung der gemeinsamen
Herausforderungen 209

Simone Klien

Dem Klimawandel gemeinsam begegnen 211

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren
sowie der Herausgeber 213

**Die ARGE ALP
aus wissenschaftlicher Perspektive**

Die ARGE ALP – Historische Rahmenbedingungen und Entwicklungsphasen

I. Einleitung

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

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

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

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

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

II. Entstehung und Aufbruch: 1972–1985

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 *Gehler*, Tirol 328.

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

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

12 *Senn*, Entstehung 9 ff.

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

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

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

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

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

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

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

17 Ebenda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Reform und Selbstbestimmung: 1986–1994

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bestimmen und den Alpenraum als Naturreservat ausgestalten würden.⁵⁵

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

IV. Europaregion und Europapolitik: 1995–2004

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

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

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

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

58 *Gehler*, Tirol 408.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Berge nach Brüssel versetzen: 2005–2015

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

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

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

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

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

Tabelle 1: Resolutionen der ARGE ALP 2000–2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

97 Ebenda, 47 ff.

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

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

VI. Stärkung und Schwerpunktsetzung: 2016–2022

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

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

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

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

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

Tabelle 2: Projekte der ARGE ALP 2005–2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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