

## Regionalentwicklung und Kulturlandschaftswandel in den Alpen - Polarisation als politische Herausforderung

Das EU-Projekt **REGALP**, an dem auch das Geographische Institut der Universität Bern beteiligt war, ist im August 2004 abgeschlossen worden. Das REGALP-Team der Uni Bern stellt erste Forschungsergebnisse vor und berichtet über seine Erfahrungen in der internationalen Wissenschaftszusammenarbeit.

In den letzten Jahren wurde Landschaft zu einem Schlüsselthema der europäischen Forschung. Im Oktober 2000 verabschiedete der Europarat die Europäische Landschaftskonvention, die auf „eine grössere Einigkeit unter den Mitgliedsstaaten“ abzielt, damit „eine ausgeglichene und harmonische Beziehung zwischen sozialen Anforderungen, wirtschaftlichen Aktivitäten und der Umwelt“ erreicht werden kann (EUROPARAT 2000).

**Ziel des REGALP -** Projektes war es, die Zusammenhänge zwischen der raumstrukturellen Entwicklung und der Veränderung der Kulturlandschaft im Alpenraum zu untersuchen, die relevanten Politiken zu evaluieren und daraus Empfehlungen an europäische, nationale und regionale Politiker abzuleiten. Dabei wurde auch die Sichtweise der lokalen Akteure miteinbezogen.

In einer ersten **Projektphase** wurde die Entwicklung sämtlicher 5'700 Alpengemeinden für die Periode 1971-2001 analysiert. In den weiteren Arbeitsphasen beschränkte man sich auf insgesamt 100 Gemeinden, verteilt auf sieben Pilotregionen.

Die Schweizer Pilotregion Visp-Saastal (elf Gemeinden) wurde von einem Projektteam des Geographischen Instituts der Universität Bern unter der Leitung von Prof. Hans-Rudolf Egli bearbeitet.

Die Koordination des Gesamtprojekts lag bei Wolfgang Pfefferkorn, Regional Consulting, GmbH, in Wien.

***Das Projekt REGALP „Regionalentwicklung und Kulturlandschaftswandel in den Alpen“ wurde im 5. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung der Europäischen Union durchgeführt und in der Schweiz seitens des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft unterstützt.***

***Dauer: Sept. 2001 bis August 2004.***

***REGALP umfasst sechs thematische Arbeitspakete, die in sieben ausgewählten Regionen der sechs Alpenländer Frankreich, Italien, Schweiz, Österreich, Deutschland und Slowenien durchgeführt wurden.***

### Die wichtigsten Ergebnisse des REGALP-Projekts

In den Alpen findet zur Zeit eine deutliche Polarisierung statt. Während in den wirtschaftlich starken und intensiv genutzten Ballungsgebieten der Talböden die

räumlichen Nutzungskonflikte zunehmen, stehen die „Schlafgemeinden“ und peripheren Gebiete vor beträchtlichen Problemen, wie dem Verlust von Arbeitsplätzen und dem Rückgang der Grundversorgung. Tourismusgebiete, die als der zweite Wachstumspol der Alpen bezeichnet werden, müssen sich einem verschärften Wettbewerb stellen. Es ist zu erwarten, dass der Intensivtourismus in Zukunft auf einige Zentren in grosser Meereshöhe beschränkt sein wird, während andere tiefer gelegene Fremdenverkehrsgebiete neue Alternativen auf dem (touristischen) Markt finden müssen. Ebenfalls zur inneralpiner Polarisierung tragen die Alpenrand-Metropolen (Mailand, Turin, Lyon, Zürich, München, Wien usw.) mit ihrer wirtschaftlichen Sogwirkung bei.

Der Kulturlandschaftswandel im Alpenraum ist einerseits durch den hohen Flächenverbrauch für die Siedlungsentwicklung in den Ballungsräumen und andererseits durch die Extensivierung der Flächennutzung in den peripheren Gebieten gekennzeichnet. Hierbei lassen sich prosperierende Städte und Zentren in den Talböden, „Schlafgemeinden“ im Umland der städtischen Zentren, periphere Gebiete mit geringer Erreichbarkeit und intensiv genutzte Tourismusregionen als raumstrukturelle Cluster unterscheiden.

Die Verbesserung der Erreichbarkeit hat die räumliche Entwicklung und den Kulturlandschaftswandel in den Alpen beschleunigt. Dabei haben die alpinen Zentren stärker profitiert als die periphe-

ren Gebiete.

Die wirtschaftliche Prosperität einer Region hängt jedoch nicht ausschließlich von einer hohen Erreichbarkeit sondern auch von anderen Faktoren ab, wie Humankapital, Know-how etc. Eine Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen Peripherie und Zentrum kann die Abhängigkeit der strukturschwachen Regionen sogar noch erhöhen und die Polarisierung verstärken.

In Anbetracht der globalen und europäischen Entwicklungstrends muss wohl mit einer weiteren Öffnung der Schere zwischen starken und schwachen Gebieten gerechnet werden. Zusätzlich wird der Einfluss der ausseralpiner Grossstädte wachsen.

Für die künftige Entwicklung des Alpenraums wurden zwei unterschiedliche **Zukunftsszenarien** für den Zeithorizont 2020 ausgearbeitet:

Im „**Szenario der weiteren Polarisierung**“ werden sich die aktuellen Trends der Urbanisierung, der Segregation in Ballungsgebiete und periphere Räume, des Rückzugs der Landwirtschaft auf die Gunstlagen und der Konzentration des Tourismus auf wenige hoch entwickelte Gebiete uneingeschränkt fortsetzen. Infolgedessen wird die künftige alpine Kulturlandschaft von vier Hauptmerkmalen geprägt sein:

- intensiv genutzte Talböden mit starken Landnutzungskonflikten,
- ausgedehnte Vororte mit Schlafstadtcharakter aber ohne eigene wirtschaftliche Aktivitäten und Versorgungseinrichtungen,

- neue Wildnisgebiete infolge des Rückzugs der Landwirtschaft,
- inszenierte alpine Landschaften in den Tourismusgebieten.

Im **Szenario „Unterwegs zur Nachhaltigkeit“** werden die Alpen im Jahr 2020 aufgrund politischer Bemühungen und regionaler Aktivitäten eine ausgewogenere Entwicklung erreichen. Dabei wird die Entvölkerung grosser Gebiete verhindert, die wirtschaftliche Konzentration in den Tallagen abgeschwächt und besser organisiert.

Die peripheren Gebiete werden sich durch

lokale Aktivitäten und Ressourcen stabilisieren. Einige abgelegene Regionen können dank sanftem Tourismus, einer multifunktionalen Landwirtschaft und dank Schutzgebieten sogar von ihrer entlegenen Lage profitieren.

In der Diskussion über die regionalen Zukunftsszenarien zeigte sich, dass die Erwartungen (und Befürchtungen) der lokalen VertreterInnen weitgehend mit dem Polarisations-Szenario übereinstimmen. Dabei bestätigten die TeilnehmerInnen der Workshops die Gefahren und Herausforderungen der Zukunft, wie z.B.: Verlust



Foto: REGALP, GIUB, Bern

Saas Fee 2002

der Kulturlandschaftsvielfalt, Verwaltung, Zersiedelung, mangelndes Bewusstsein für das architektonische Erbe, schwache regionale Wirtschaftsentwicklung und Bevölkerungsrückgang.

Die regionalen Akteure setzten sich für politische Massnahmen und Projekte ein, die eine weitere Polarisierung verringern und für die weniger begünstigten Alpenregionen bessere Bedingungen schaffen. Die Projektideen zielten darauf ab, regionale Potenziale besser zu nutzen, das Landschaftsbewusstsein zu stärken, die regionale Identität zu fördern und das

kulturelle Erbe besser zu entwickeln. Die Umsetzung solcher Ideen blieb allerdings in vielen Fällen offen; einige Projekte wurden jedoch weiterentwickelt und von lokalen Akteuren in Programme der Regionalförderung integriert.

### **Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen**

Auf der Grundlage der Forschungsergebnisse und der Politikevaluation erarbeitete das Team vorläufige Politikempfehlungen und diskutierte sie mit ExpertInnen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Die Empfehlungen enthalten inhalt-



Saas Fee 2020, nach Szenario 1 (weitere Polarisierung)

liche Vorschläge für verschiedene Sektoren wie z.B. die Agrarpolitik oder die Regionalpolitik. Sie fokussieren auch auf eine bessere regionale Anpassung der Politik-Instrumente, auf eine stärkere Orientierung an Zukunftstrends, und auf eine stärkere horizontale und vertikale Kooperation zwischen der Verwaltung und dem privaten Sektor.

Schließlich empfiehlt das Forschungsteam mehr Bewusstseinsbildung für Landschaftsthemen. Landschaft ist ein Schlüsselement der regionalen Identität und eröffnet deshalb neue Möglichkeiten der Bevölkerungsbeteiligung und neue Wege der Entscheidungsfindung in der Regionalplanung und -forschung.

### **Erfahrungen des Berner Teams**

Das REGALP-Projekt hat neue Erkenntnisse in Bezug auf das Zusammenwirken von Regionalentwicklung und Kulturlandschaftswandel gebracht. Dabei sind insbesondere die Entwicklung von Zukunftsszenarien, der Einbezug der regionalen und lokalen Akteure sowie die Verknüpfung von Top-down und Bottom-up Ansätzen erwähnenswert. Aufgrund der gegebenen Datenlage konnten jedoch vorwiegend qualitative Erkenntnisse gewonnen werden, weniger quantitative.

Die Zusammenarbeit mit den regionalen Vertretern (öffentliche und private Institutionen) sowie mit den Vertretern von Bund und Kanton verlief sehr gut. Die Workshops erwiesen sich als ein nützliches Instrument für die Integration der lokalen Sichtweisen in die Forschungsarbeit. Die örtlichen Akteure schätzten die

Möglichkeiten des innerregionalen Meinungsaustauschs und der Beteiligung an der Projektentwicklung. Die Workshops haben auch gezeigt, dass Landschaft ein Schlüsselement der regionalen Identität ist, denn das Thema Landschaft spricht die Menschen auf direkte und emotionale Weise an, zumal sie es mit dem eigenen Alltagsleben oder auch mit Kindheitserfahrungen verbinden können.

Insgesamt zeigte es sich, dass dieses Projekt von Anfang an schwierig konzipiert war. Dies wurde u.a. deutlich an der Komplexität des Themas, der sehr breiten Fragestellung (sechs Arbeitspakete) sowie der komplexen Beziehungen auf verschiedenen Massstabsebenen (EU, Staat, Region). Infolgedessen konnten die wissenschaftlichen Aspekte nicht immer in der notwendigen Tiefe behandelt werden, obwohl die entwickelte Methodik und die Arbeitsschritte in den einzelnen Arbeitspaketen sehr aufwendig war.

Auch die interdisziplinär besetzten Teams aus sechs Ländern, die unterschiedlichen Kulturen und vier verschiedene Sprachen trugen ihren Teil dazu bei, dass ein enormer Koordinations- und Abstimmungsaufwand geleistet werden musste, um dieses Projekt zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Positiv standen demgegenüber vielfältige neue Erfahrungen und ein internationaler Austausch, von dem alle Partner profitierten. Der erfolgreiche Abschluss des Projektes ist insbesondere auch auf das gute technische Projektmanagement seitens Regional Consulting Wien

zurückzuführen, das regelmässige Projekttreffen organisierte und eine sehr gut funktionierende und laufend aktualisierte Internetplattform für den Austausch bereit stellte.

Für zukünftige Projekte mit einer solch umfangreichen Fragestellung - sei es in den Rahmenprogrammen der EU oder auf Schweizer Ebene - wäre es aus den oben genannten Gründen jedoch sinnvoll, ein Vorprojekt durchzuführen, in dem die Zielsetzung der einzelnen Schritte und die Methoden vorab entwickelt werden können.

**Schweizer Projektteam REGALP,**  
Geographisches Institut, Universität  
Bern

Prof. Hans-Rudolf Egli, Siedlungsgeographie und Landschaftsgeschichte,  
Projektleiter

Jenny Atmanagara, Diplomingenieurin  
Landschafts- und Freiraumplanung,  
Assistentin und Doktorandin

Gregor Zajc, Diplomgeograph,  
Assistent und Doktorand

Anita Wenger, Diplomgeographin,  
Mitarbeit bei den regionalen Workshops

Simon Bratschi (bis Februar 2004)  
und Stephanie Zemp (seit März 2004)  
Studentische Mitarbeiter des GIUB

Diplomanden und Diplomandinnen des  
GIUB

Weitere Informationen unter:

**[www.regalp.at](http://www.regalp.at)**



Nutzungsaufgabe in den Südalpen

## Développement régional et paysage : L'exemple des Alpes

### Évaluation des politiques européennes et nationales et recommandations pour un développement équilibré

#### Les Alpes ces 30 dernières années : polarisation entre aires prospères et aires moins favorisées

Des données statistiques de développement socio-économique de 5 700 municipalités alpines ont été analysées. La structure spatiale des Alpes est caractérisée par une mosaïque complexe de différents types de développement, qui peuvent être groupés en quelques types caractéristiques selon leur mode de relation avec les centres urbains. L'interprétation des données de 1971 à 2001 montre qu'il s'est produit une polarisation significative entre les zones prospères et les zones moins favorisées des Alpes. L'évolution du paysage alpin s'est dans le même temps caractérisé par une forte consommation d'espace d'une part, et par une extensification et une marginalisation d'autre part.

o Les zones prospères correspondent aux cités alpines et à leurs banlieues installées dans les vallées (57% de la population, 70% des emplois, 23% de la superficie des Alpes). Il s'y produit de nombreux conflits d'usage des sols. Un second pôle de croissance correspond aux zones avec une forte activité touristique, qui sont souvent situées à une altitude élevée. Dans ces deux types d'espace, la forte consommation d'espace pour les infrastructures et les constructions exerce une forte pres-

sion sur les paysages et sur les écosystèmes montagnards, très vulnérables.

o Les aires les moins favorisées correspondent aux zones d'ortois périurbaines et aux zones périphériques présentant une faible accessibilité. Beaucoup d'entre elles sont confrontées à une perte de performance économique, à un déclin de l'offre de services basiques et à une diminution de leur population. L'activité agricole reste toujours importante dans ces zones périphériques - principalement du fait du manque d'activités économiques alternatives.

#### Les régions témoins de REGALP

##### **Le Trièves, France**

29 communes, 8 000 habitants, zone rurale

##### **Visp / Saastal, Suisse**

11 communes, 14 558 hab., zone de tourisme intensif et d'activ. industrielles.

##### **Isarwinkel, Allemagne**

6 communes, 19 992 habitants, zone rurale

##### **Wipptal, Autriche**

13 communes, 15 444 habitants, zone marquée par un grand trafic de transit

##### **Ennstal/ Tauern, Autriche**

28 comm., 27 491 habitants, zone rurale

##### **Vallée Supérieure de Sava, Slovénie**

4 communes, 52 654 habitants, zone industrielle et proche du Parc National du Triglav

##### **Carnia, Italie**

9 communes, 12 025 habitants, zone rurale en déclin

### **Les ateliers prospectifs dans les régions pilotes : des idées de projets pour une meilleure utilisation du potentiel régional**

Les politiques publiques relevant du champ d'analyse de REGALP ont été évaluées au regard de la problématique de l'interrelation entre développement régional et paysage. Six principales approches ont ainsi été distinguées :

- 1 La planification pour concilier développement régional, environnement et paysage
- 2 L'agriculture pour le développement régional et le paysage
- 3 La forêt pour le développement régional, les paysages et la prévention des risques
- 4 Les projets pour et avec le paysage, et avec les ressources naturelles et culturelles
- 5 Les infrastructures pour renforcer le développement régional
- 6 La protection de la nature et du paysage

### **Principales conclusions et recommandations pour les politiques**

- o Un développement durable des Alpes demande un meilleur équilibre entre du développement économique et la prise en compte d'enjeux paysagers.
- o Un effort doit être fait pour diffuser et augmenter la prise de conscience d'un concept de paysage alpin.
- o Les politiques publiques doivent contribuer à un développement spatial équi-

libré des Alpes. Les régions marginales nécessitent en particulier un support plus important pour les aider à mieux utiliser leur potentiel. Dans les aires les plus prospères des Alpes, l'action publique doit se centrer sur la gestion des phénomènes de croissance, en réduisant la pression sur les paysages et en gérant les conflits d'usage du sol.

- o Les politiques publiques doivent continuer à renforcer l'agriculture alpine, et à contribuer ainsi à y maintenir les terres cultivées. L'approche conservatrice dominant actuellement ces politiques nécessitent néanmoins d'évoluer - une discussion publique sur les objectifs du développement du paysage y contribuerait.

- o Le tourisme alpin a besoin de nouvelles stratégies pour faire face aux défis futurs. Le développement d'un tourisme doux, à petite échelle, pourrait profiter à de nombreuses régions rurales des Alpes.

- o Un développement durable des régions alpines nécessite le développement des approches participatives ascendantes. Trouver un langage commun et des cadres de coopération commun aux différents groupes sociétaux doit aider à outrepasser les barrières culturelles et psychologiques. Les discussions autour de l'évolution des paysages peut constituer un bon point de départ de ces procédures participatives.

### **REGALP**

un projet de l'UE en collaboration avec six institutions nationales

[www.regalp.at](http://www.regalp.at)