

# Wirtschaftliche Entwicklung und/oder Umweltschutz?

## Aktuelle Probleme der Raumplanung in den italienischen Alpen

Die Raumplanung für die italienischen Alpen ist im deutschen Sprachraum aus zwei Gründen fast völlig unbekannt: Erstens kennt man bei uns normalerweise das große Gebiet der italienischen Alpen (mit Ausnahme von Südtirol und den angrenzenden Räumen) gar nicht, und es gibt darüber auch fast keine deutschsprachigen Publikationen. Zweitens stellt die italienische Raumplanung und Berggebietspolitik eine äußerst komplizierte Angelegenheit dar, die selbst Italiener nur mit Mühe verstehen, so daß Ausländer hier besondere Schwierigkeiten vorfinden. Daher bleibt an diesem Punkt auch die neue Landeskunde Italiens von Franz Tichy (TICHY 1985) recht blaß.

Angesichts der aktuellen Entwicklung Europas (EG-Binnenmarkt '92) und angesichts der vorangeschrittenen Ideen für eine staatenübergreifende «Alpen-Konvention» (siehe CIPRA 1989) stellt es aber fast einen Skandal dar, daß wir die Realität unseres italienischen Nachbarn so schlecht kennen: Wie sollen wir mit ihm inhaltlich zusammenarbeiten, wenn der Wissensstand so niedrig ist?

Daher möchte dieser Artikel in die aktuellen Probleme der Raumplanung in den italienischen Alpen einführen. Grundlage für diese Darstellung ist der 23. Nationalkongreß über Berggebietsfragen vom 30.9. bis 1.10.1987 in Turin, auf dem Ivan Grotto das programmatische Einführungsreferat hielt und zu dem – neben Paul Guichonnet und Fulvio Caccia – Werner Bätzing als ausländischer Referent eingeladen war. Da das Referat von Ivan Grotto einen sehr guten Überblick über die aktuellen Probleme gibt, soll es im Zentrum dieses Artikels stehen (Abschnitt 3). Eine einfache Übersetzung bliebe aber ziemlich unverständlich, daher wird es von Werner Bätzing eingeleitet und in den Kontext der italienischen Berggebietspolitik gestellt (Abschnitte 1, 2, 4 und Literaturübersicht).

### 1. Das Berggebiet und die Alpen in Italien

Obwohl das Berggebiet in Italien eine sehr große Fläche einnimmt (siehe Tab. 1), besitzt die Berggebietspolitik keinen großen Stellenwert im Rahmen der italienischen Politik, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen wird das Problem der Berggebiete durch das sehr viel größere Mezzogiorno-Problem

überlagert, wobei die Gewichtung sehr eindeutig ausfällt (das Berggebiet erhielt 1986 145 Mia. Lire, der Mezzogiorno 120 000 Mia. Lire). Zum anderen leben im Berggebiet nur 18% der Bevölkerung, was im Kontext einer Politik, die sich stark am potentiellen Wählerstimmenreservoir orientiert, einen wichtigen negativen Faktor darstellt.

Das italienische Berggebiet setzt sich aus den Alpen, dem Apennin und den Gebirgen Inselitaliens zusammen und ist relativ gleichmäßig über das gesamte Land verteilt. Es gibt keine Region («regione») ohne Berggebietsanteil, und alle Gunsträume (Ebenen und Becken) sind von Bergen umgeben oder liegen direkt an ihrem Rande.

Das gesamte italienische Berggebiet weist eine relativ hohe ökologische Labilität auf, die sich auf die beiden Faktoren Geologie (leicht erodierbares Gestein) und Klima (häufige Starkniederschläge) gründet, wobei der Vulkanismus eine zusätzliche Gefährdung darstellt. Daher kommt es häufig zu Naturkatastrophen, und zahlreiche «frane» (Sammelbezeichnung für Bodenabtrag von Rinnenerosion bis hin zur «badland»-Bildung) sind charakteristisch für das Berggebiet. In der italienischen Umweltschutzdiskussion wird daher – im Gegensatz zur Diskussion bei uns – der «Schutz» («tutela») von vornherein doppelt verstanden, nämlich als Schutz der Natur vor dem Menschen und als Schutz des Menschen vor Naturgefährdungen und Naturkatastrophen.

Trotz der Nähe der Berggebiete zu den Ballungsräumen und trotz der akuten Gefährdungen hat sich in Italien eine ökologisch orientierte Berggebietspolitik nicht entwickelt, und erst in allerjüngster Zeit findet der Umweltschutz Eingang in die Raumplanung.

Die italienischen Alpen umfassen knapp einen Drittel des italienischen Berggebiets (siehe Tab. 1 und Abb. 1) und erhalten unterdurchschnittliche staatliche Zuschüsse, weil sie auf Grund touristischer

---

Werner Bätzing, Assistent am Geographischen Institut der Universität Bern, Schweiz

Ivan Grotto, Assessore alla Pianificazione Territoriale e Montagna della Provincia di Torino, Italien

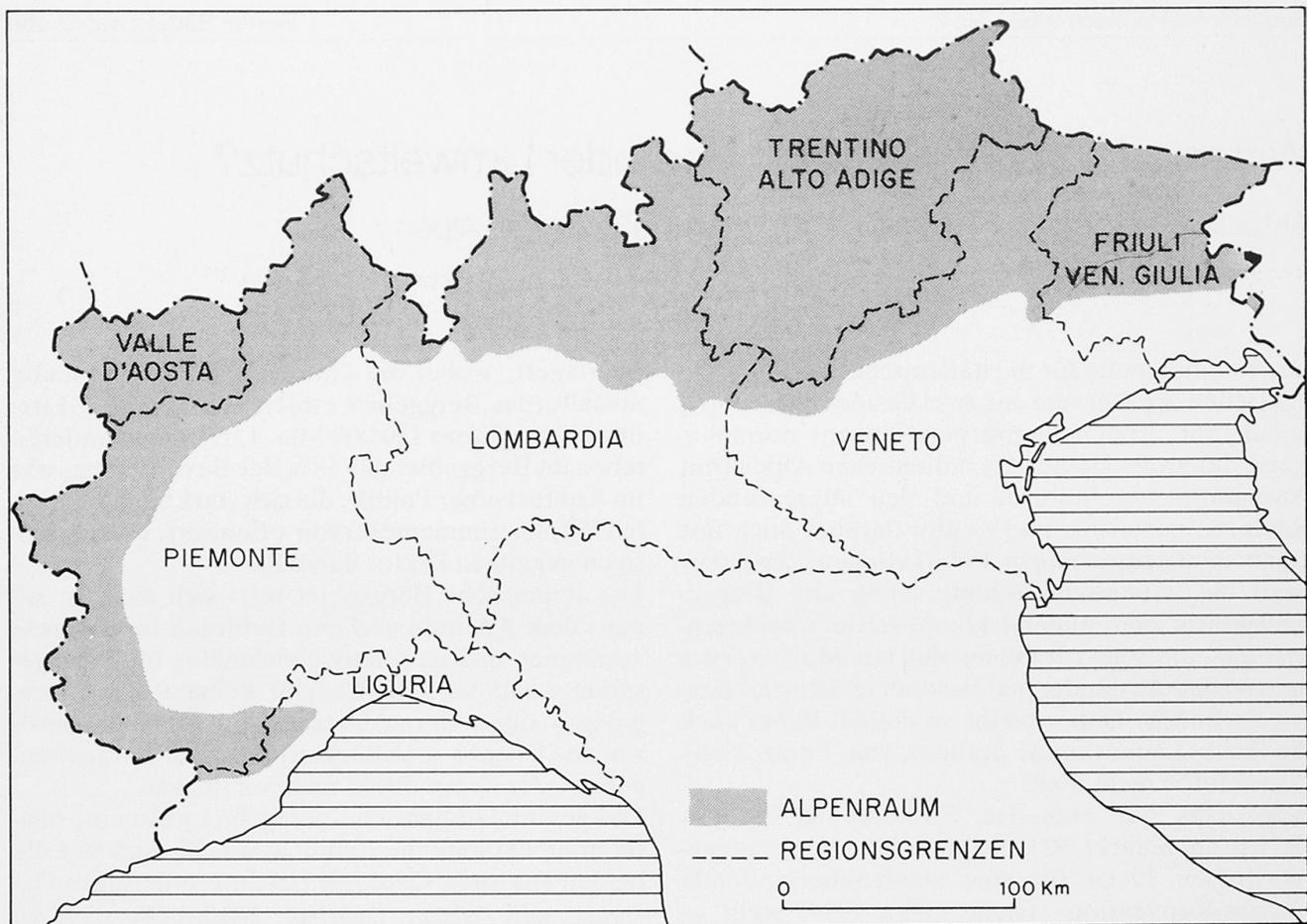


Abb. 1 Die Verwaltungsgliederung der italienischen Alpen nach Regionen

Zentren wirtschaftlich oft besser dastehen als der Apennin oder gar die Gebirge Inselitaliens. Im Kontext Italiens sind die Alpen also kein besonders benachteiligter Raum, im Kontext des gesamten Alpenbogens dagegen ergibt sich eine ganz andere Bewertung, denn hier stellen die italienischen Alpen gemeinsam mit den südfranzösischen Alpen die strukturschwächste und problematischste Alpenregion dar (BÄTZING 1988).

Um diese unterschiedliche Bewertung zu verstehen, muß man sich vor Augen halten, daß es in den italienischen Alpen – mit Ausnahme der zwei kleinen autonomen Regionen Valle d'Aosta und Trentino-Südtirol – keine «alpinen» Verwaltungsstrukturen gibt wie z. B. das Wallis oder Tirol, deren Schwerpunkt im Alpenraum selbst liegt. Obwohl die Alpen in den sechs oberitalienischen Regionen eine Fläche von 55% einnehmen, leben hier nur 17% der Bevölkerung – die wirtschaftlichen und politischen Zentren sind Turin, Mailand, Venedig und Udine, und der Alpenraum gilt bloß als strukturschwache Randregion.

Nach dem Zweiten Weltkrieg galten die italienischen Alpen als das klassische Beispiel für die Abwanderung und flächenhafte Entsiedlung einer Ge-

birgsregion auf Grund unüberwindbarer Strukturprobleme. Seit 1971 zeichnet sich eine leichte Trendumkehr ab, die aber durchwegs auf die positive Entwicklung von Alpenrandgemeinden und inneralpinen (Touristen-)Zentren zurückzuführen ist, während die Bevölkerung der ländlichen Kleinsiedlungen fast überall weiterhin drastisch abnimmt. Daher steht bei allen italienischen Diskussionen immer wieder die Frage im Mittelpunkt, wie der weitere Rückgang der ländlichen Bevölkerung gebremst werden kann und wie eine gewisse Mindestsiedlungsdichte zu garantieren wäre – also Fragen, die sich in der Schweiz oder Österreich anders stellen. Völlig entsiedelte Räume sind in Italien keine Fiktion mehr: Das Gebiet der Valgrande zwischen Domodossola und Lago Maggiore gilt heute als die größte «wilderness area» Italiens.

Mit diesem Bevölkerungsrückgang sind wirtschaftliche und ökologische Fragen eng verknüpft: Große Flächen ehemaligen Kulturlandes fallen brach und verwildern, wodurch sie jeglicher Nutzung entzogen werden. Stellt man diese Flächen unter strengen Naturschutz, blockiert man jede wirtschaftliche Entwicklung im Berggebiet und handelt sich darüber hinaus noch erhebliche ökologische Probleme

Tabelle 1 Das Berggebiet («zona montana») in Italien am 31. Dezember 1986 (nach Bella 1988)

	Berggemeinden («comuni montani»)		«comunità montane» Zahl <sup>1</sup>	Fläche des Berggebiets («superficie montana» km <sup>2</sup> % der Fläche)		Bevölkerung des Berggebiets («popolazione montana» Zahl % der Bevölkerung)		Staatliche Finanzmittel und Finanzschlüssel für die Berggebiete
	Zahl	% aller Gemeinden		km <sup>2</sup>	% der Fläche	Zahl	% der Bevölkerung	
Italien gesamt	4 187	52%	337	163 142 km <sup>2</sup>	54%	10,4 Mill.	18%	145 Mia. Lire (1986) 157 Mia. Lire (1987) 169 Mia. Lire (1988) = 100% <sup>4</sup>
davon Berggebiet im italienischen Alpenraum:								
Piemonte	531	44%	45	13 164 km <sup>2</sup>	52%	666 100	15%	7,7% Piemonte
Valle d'Aosta <sup>2</sup>	74	100%	8	3 255 km <sup>2</sup>	99,8%	80 229	70%	1,5% Valle d'Aosta
Lombardia	543	35%	29	10 324 km <sup>2</sup>	43%	1 174 912	13%	9,4% Lombardia
Trentino – Südtirol:								
– Trento	223	100%	11	6 217 km <sup>2</sup>	100%	444 860	100%	1,4% – Trento
– Südtirol	116	100%	7	7 400 km <sup>2</sup>	100%	435 377	100%	1,6% – Südtirol
Veneto	158	27%	18	5 876 km <sup>2</sup>	32%	388 955	9%	3,9% Veneto
Friuli-Venezia G.	105	50%	10	4 474 km <sup>2</sup>	57%	183 224	15%	2,4% Friuli-Venezia G.
Ital. Alpen gesamt (ohne Ligurien <sup>3</sup> )	1 750	44%	128	50 710 km <sup>2</sup>	55%	3 373 657	17%	27,9% Italienische Alpen

**Anteil des Alpenraums (ohne Ligurien) am  
gesamten italienischen Berggebiet**

42% der Berggemeinden  
38% der comunità montane  
31% der Berggebietsfläche  
32% der Berggebietsbevölkerung  
28% der Finanzmittel für das Berggebiet

Alpenfläche insgesamt: 180 000 km<sup>2</sup>  
Italienische Alpen: 28% der Fläche

**Anmerkungen für Fußnoten Tabelle 1**

- <sup>1</sup> Ohne Sizilien, das zwar 185 Berggemeinden aufweist, aber die Institution der comunità montana abgeschafft hat.
- <sup>2</sup> Die Stadt Aosta selbst wird nur teilweise dem Berggebiet zugerechnet, und die Einwohner des Stadtzentrums gelten nicht als Bergbevölkerung.
- <sup>3</sup> Die Abgrenzung Alpen–Apennin beim Übergang Ligurische Alpen–Ligurischer Apennin macht Schwierigkeiten, weil die geographische Grenze der Alpen hier umstritten ist und weil die italienischen Statistiken meist nur das Berg-

gebiet allgemein aufführen. In dieser Aufstellung wurde das Gebiet Liguriens außer acht gelassen, weil die Ligurischen Alpen zum größeren Teil zu Piemont gehören und weil andererseits im piemontesischen Berggebiet (Provinzen: Cuneo, Asti, Alessandria) Apenningebiete enthalten sind. Ganz grob dürfte die Apennin-Fläche in Piemont der Alpenfläche in Ligurien entsprechen, daher diese Aufgliederung.

- <sup>4</sup> Finanzmittel für das Berggebiet, die über die Regionen an die comunità montane ausgezahlt werden.

(Rückgang der Artenvielfalt der Vegetation) und Gefährdungen (Bodenerosion, Lawinen, Brände) ein. Andererseits kommen wirtschaftliche Impulse für die italienischen Alpen häufig von außerhalb, sind meist überdimensioniert und den lokalen Verhältnissen nicht angepaßt und nehmen auf die labile ökologische Situation keine Rücksicht – Wirtschaft und Umweltschutz gelten daher als unüberwindbare Gegensätze.

## 2. Die italienische Berggesetzgebung

Mit der italienischen Einigung 1861 beginnt die moderne Entwicklung Italiens, die 1877 zum ersten staatlichen Forstgesetz und zu verschiedenen staatlichen Interventionen im Alpenraum (Aufforstungen, Wildbachverbauungen, Sicherung der Franegebiete) führt. Unter Mussolini werden diese Aktivitäten noch einmal erheblich verstärkt und ausgeweitet, und es werden neue räumliche Strukturen zwischen Gemeinde- und Provinzebene (z. B. comprensorio) geschaffen, um diese Aktivitäten zu organisieren und durchzuführen. In der Nachkriegszeit arbeitet man mit diesem Instrumentarium weiter, wobei es in einigen Punkten erweitert wird. Dabei spielt das Gesetz Nr. 991 vom 25.7.1952, das das Berggebiet («territorio montano» oder «zona montana») definiert und das bis heute gültig ist, eine zentrale Rolle. Hierin wird eine Gemeinde durch drei Faktoren als «Berggemeinde» klassifiziert: 1. Mindestens 80% des Gemeindegebiets müssen über 600 m liegen. 2. Die Höhendifferenz auf dem Gemeindeareal muß mindestens 600 m betragen. 3. Die Gemeindesteuern dürfen einen bestimmten Wert nicht überschreiten. Das Berggebiet setzt sich dann aus der Fläche aller Berggemeinden zusammen.

Später wird diese relativ eindeutige Klassifikation durch die Einführung von Gemeinden, bei denen nur ein Teil ihrer Fläche zum Berggebiet gehört («comuni parzialmente montani»), erheblich verunklärt, weil die Grenze des Berggebiets oft mitten durch eine Siedlung hindurch gelegt wird. Dadurch entstehen häufig unüberwindbare Schwierigkeiten bei der Auswertung der amtlichen Statistiken, weil der ISTAT seine Daten nur auf Gemeindeebene publiziert. Von den 4187 Berggemeinden sind heute 673 (in den italienischen Alpen 101) auf diese Weise geteilt.

Weil die Berggebiete im zentralistisch organisierten Italien zu wenig Gewicht besitzen, gründet man 1953 in Rom als staatliche Organisation die UNCEM, die «Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani», also die Union aller Berggemeinden und aller mit Berggebietsfragen befaßten Institutionen und Körperschaften, die seitdem die Interessen des Berggebiets vertritt.

Mit dem Gesetz Nr. 1102 vom 3.12.1971 beginnt die jüngste Epoche der italienischen Berggebietspolitik: Auf der Basis des Gesetzes Nr. 991/1952 wird eine neue Struktur geschaffen (genauer: eine bereits seit Mussolini bestehende Struktur aufgewertet), nämlich die sog. «comunità montana», die etwa zehn bis zwölf Berggemeinden zu einer Verwaltungseinheit zusammenfaßt, der die Aufgabe übertragen wird, die Entwicklung des Berggebiets als planerische Basisorganisation in die Hand zu nehmen (in verschiedenen Punkten mit der schweizerischen IHG-Region vergleichbar). Zu diesem Zweck wird jeder comunità montana die Erarbeitung eines Entwicklungsplanes («piano di sviluppo economico-sociale») mit fünfjähriger Laufzeit aufgetragen (siehe dazu BÄTZING 1988). Diese umfangreichen Studien (oft 500–1000 Seiten) liegen inzwischen flächendeckend für das Berggebiet vor und bilden eine äußerst wertvolle Quelle für regionale Analysen. Sie wurden bisher aber in der wissenschaftlichen Literatur noch kaum ausgewertet.

Leider stehen die großen Aufgaben der comunità montane im krassen Mißverhältnis zu ihren Finanzmitteln. Sie erhalten vom italienischen Staat jedes Jahr eine bestimmte Summe (siehe Tab. 1, letzte Spalte), die aber im Prinzip nur ihren Verwaltungsaufwand deckt und die keine größeren Projekte und Initiativen zuläßt. Über die juristische Konstruktion der comunità montana und ihre Aufgaben gibt es in Italien eine endlose Diskussion, auf die hier nur verwiesen werden kann (Ufficio Comunità Montane 1976).

Dieses neue und bis heute gültige Berggesetz tritt zu einer Zeit in Kraft, in der in Italien die «Regionen» (regioni als Verwaltungseinheit, die von ihrer Funktion her teilweise den Bundesländern oder Kantonen entsprechen) im Rahmen der «Regionalisierung» des Staates aufgewertet werden, indem der Staat in Rom gewisse staatliche Aufgaben an sie delegiert. Dabei kommt es aber häufig zu Problemen, weil die Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Staat und Regionen nicht eindeutig festgelegt werden. Von dieser Regionalisierung wird auch die UNCEM betroffen, die daraufhin ihre Struktur ändert und regionale «delegazioni» einrichtet.

Wie zahlreiche andere Gesetze Italiens seit 1971 ist auch das Gesetz Nr. 1102/1971 ein sog. «Mantelgesetz» («legge quadro»), das nur einen juristischen Rahmen darstellt, der von den Regionen konkretisiert werden muß. Da jede der 20 Regionen diese Konkretionen bzw. Umsetzungen auf ihre eigene Weise angeht, wird die politische Landschaft Italiens nach 1971 ziemlich unübersichtlich. Dies wird noch dadurch verstärkt, daß sich italienische Wissenschaftler normalerweise ebenfalls nur auf «ihre» Region beziehen und sich scheuen, über die Region eines Kollegen Aussagen zu machen. Daher kommt der Studie des E.R.S.A.L. (1987) eine sehr große Bedeutung zu, die die Berggebietspolitik der einzel-

nen Regionen, die Anteil an den italienischen Alpen haben, vergleichend darstellt.

Bei der regionalen «Anwendung» des Gesetzes 1102 kommt es zu erheblichen Unterschieden: Während die Regionen mit Normalstatut den comunità montane einen größeren Stellenwert einräumen, torpedieren die Regionen mit Autonomiestatut diese Institution, weil sie dadurch eine Schwächung ihrer Autonomie befürchten. Sie gründen zwar die comunità montane wie vom Gesetz 1102 vorgesehen, geben ihnen dann aber so geringe Kompetenzen, daß sie nur ein Schattendasein führen. Am weitesten ging dabei die Autonome Region Sizilien, die die comunità montane auf regionaler Basis wieder aufhob.

Die wichtigste Änderung auf gesetzlicher Basis seit 1971 stellt das sog. «Galasso-Gesetz», das Gesetz Nr. 431 vom Herbst 1984 dar, ein besonders weitreichendes Natur- und Umweltschutzgesetz, das an Meer-, See- und Flußufern und im Gebirge oberhalb von 1800 m jedes neue Gebäude kategorisch verbietet und das von den Regionen die Erarbeitung von speziellen Landschaftsschutzplänen verlangt. Um dieses Gesetz gibt es seit Jahren heftige Diskussionen, weil dadurch selbst Alpmeliorationen verunmöglicht werden.

### 3. Wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz

Der 23. Nationalkongreß über Berggebietsfragen in Turin stand unter dem Thema «Entwicklung des Berggebiets und Umweltschutz». Dabei wurden im Titel bewußt zwei Begriffe gegenübergestellt, die in der italienischen Diskussion lange Zeit als totale Gegensätze galten und die heute noch häufig als unvereinbar angesehen werden.

Aber jeder konkrete Eingriff, jede wirtschaftliche Aktivität besitzt immer die doppelte Dimension der Innovation (Entwicklung) und der Konservierung (Bewahrung, Schutz): Jede Innovation muß sorgfältig in eine konkrete Umgebung eingepaßt werden, ohne diese zu zerstören (Bewahrung und Schutz der Umwelt), wenn sie langfristig Bestand haben soll, und andererseits bedeutet jede Konservierung (im Sinne eines aktiven Umweltschutzes) eine erhebliche Innovation, weil man ja sich aktiv darum bemüht, daß Natur nicht degradiert oder ruiniert, sondern aufgewertet bzw. neu bewertet wird.

Daher ist es jetzt an der Zeit, den alten Gegensatz zwischen Bewahren und Erneuern, zwischen Innovation und Konservierung oder zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz aufzugeben und auf diesem Kongreß die Frage in den Mittelpunkt zu stellen: Wie ist eine wirtschaftliche Entwicklung möglich, die in Einklang mit dem Schutz der Umwelt steht? Oder als Schlagwort ausgedrückt: Wirtschaftliche Innovationen als Umweltschutz?

Bei dieser Frage handelt es sich um einen qualitativen Sprung in der allgemeinen Diskussion, um einen grundsätzlichen Wechsel der Perspektive und um einen kulturellen Wandel, wobei es kein Zufall ist, daß diese Frage am Beispiel des Berggebiets zuerst aufgeworfen wird: Obwohl das Berggebiet unter ökonomischen Gesichtspunkten eine randliche Rolle spielt, besitzt es unter ökologischen Gesichtspunkten die zentrale Rolle, weil der Schutz der fruchtbaren und dicht besiedelten Ebenen vor Naturgefahren im Gebirge geschehen muß. Aber es gibt noch einen zweiten Grund, nämlich die Art und Weise der wirtschaftlichen Entwicklung: Das Berggebiet zeigt uns deutlich, daß die übliche Wirtschaftsentwicklung hier wenig sinnvoll ist und daß es ganz bestimmter Formen von Industrie, Handwerk, Landwirtschaft und Tourismus bedarf, soll die Entwicklung nicht durch ökologische Probleme scheitern. An dieser Stelle sei explizit auf die besondere Bedeutung der Berglandwirtschaft verwiesen (deren Ziel nicht die Quantität, sondern die hohe Qualität und die Naturreinheit ihrer Produkte sein sollte) und auf die Entwicklung eines «anderen» Tourismus, der keinen räuberischen (in bezug auf die Natur) und keinen kolonisatorischen (in bezug auf die lokale Gesellschaft) Charakter besitzt, sondern den Bergregionen selbst zugute kommt.

Im Fall der Berggebiete – und besonders im Alpenraum – stellen Landwirtschaft und Tourismus keine Gegensätze dar, sondern verhalten sich komplementär zueinander: Je besser das ländliche Ökosystem (Wiesen, Weiden, Wälder) genutzt und gepflegt wird, desto leichter ist die touristische Nutzung im Sommer und im Winter, weil die angepaßte Bewirtschaftung die ökologische Stabilität der Landschaft erhöht (der Unterhalt der zahlreichen Be- und Entwässerungsanlagen reduziert die Frühjahrshochwasser, der Schnitt der Wiesen verringert die Lawinengefahr im Winter, die Nutzung verhindert das Brachfallen großer Flächen und reduziert damit die sommerlichen Brände). Beide Wirtschaftssektoren benötigen den gleichen Raum und erheben dort im Prinzip die gleichen Ansprüche auf Konservierung (Naturschutz und Sicherheit) und Innovation (wirtschaftliche Zukunft).

Diese grundsätzliche Komplementarität zwischen Landwirtschaft und Tourismus zerfällt sofort, wenn wir uns dem heiklen Problem der Nationalparks zuwenden, bei denen immer wieder der Konflikt zwischen den Interessen der lokalen Bevölkerung und denen des Naturschutzes im Zentrum stand und steht. Der Grund hierfür liegt v. a. darin, daß (dies wurde an einem früheren Nationalkongreß ausführlich thematisiert, siehe Atti 18/1983) die Nationalparks von der italienischen Regierung zentral mit zahlreichen Nutzungseinschränkungen und -verboten ausgestattet wurden, ohne gleichzeitig eine angemessene Finanzierung zu erhalten (keine Kompensationszahlungen an die Bauern möglich), so

daß die Bergbauern der Nationalparkgemeinden ökonomisch benachteiligt werden. Das ist die Ursache für zahlreiche, teilweise sehr heftige Konflikte (zuletzt in der Gemeinde Cogne im Nationalpark Gran Paradiso).

Während diese Nationalparks für den Staat eine Art ökologisches Alibi darstellen, bedeuten sie für die betroffenen Gemeinden eine schwere Last, deren Bürgermeister betteln gehen müssen, um das pure Überleben zu sichern – mit Mühe wird hier die Konservierung gesichert, aber eine produktive Innovation ist nicht möglich. Ich habe in anderen Alpenstaaten Nationalparkgemeinden gesehen, die dadurch einen positiven Entwicklungsimpuls erhielten, aber hier in Italien ist dies gegenwärtig kaum vorstellbar. Müßte es nicht auch hier möglich sein, landschaftliche Schönheit und intakte Ökosysteme so zu nutzen, daß das Berggebiet davon profitiert? In diesem Zusammenhang müßte jetzt genauer gefragt werden, wie ein Umweltschutz zu definieren wäre, der nicht mehr dem klassischen (rein konservierenden) Naturschutz-Ideal verpflichtet ist, sondern der Umweltschutz mit wirtschaftlicher Entwicklung verbinden möchte. Beim Stichwort Umweltschutz muß ich jetzt – und ich möchte mich dafür bei unseren ausländischen Referenten etwas entschuldigen – auf die aktuelle italienische Diskussion eingehen, die sehr stark durch die «Landschaftsschutzpläne» («piani paesistici») dominiert wird, die jetzt durch das neue Galasso-Gesetz verlangt werden. Auch wenn man es grundsätzlich begrüßen muß, daß durch dieses Gesetz eine allgemeine Umweltschutznorm gesetzt wird, so ist es doch nötig, die Umsetzung und Anwendung dieses Gesetzes durch die Regionen kritisch zu überprüfen. Was die Region Piemont betrifft, so treffen wir hier auf wenig positive Aspekte: Das Galasso-Gesetz verlangt als Konkretion der allgemeinen Aussagen die Erarbeitung von Landschaftsschutzplänen, was die Regierung in Rom den einzelnen Regionen übertragen hat. Die Region Piemont hat diese Aufgabe – wie alle anderen vergleichbaren Raumplanungsaufgaben – an die einzelnen «comprensori» (kleinere Verwaltungseinheiten unterhalb der Provinzebene) übertragen. Dabei wurden zwei grundsätzliche Fehler gemacht: Erstens wurde die Erarbeitung der einzelnen Teillandschaftspläne auf dem üblichen Verwaltungsweg an die comprensori delegiert, ohne für eine einheitliche Konzeption, Methodologie oder Inhaltlichkeit zu sorgen, so daß das Ergebnis – der aus den einzelnen Teillandschaftsplänen zusammengesetzte Landschaftsschutzplan Piemont – inhomogen und unzusammenhängend ausgefallen ist. Zweitens wurde bei der Erarbeitung dieser Landschaftspläne – die für das Berggebiet zahlreiche direkte Konsequenzen besitzen – kein Kontakt mit den betroffenen Institutionen an der Basis (Gemeinden, comunità montane) aufgenommen, die

anschließend mit dem fertigen Ergebnis konfrontiert werden, dem sie sich dann zu beugen haben.

Über diese Punkte wurde und wird in Italien heftig gestritten, wobei häufig der Vorwurf erhoben wird, daß Umweltschutzaufgaben grundsätzlich abzulehnen seien. Dagegen ist aber gerade bei dieser Gelegenheit festzuhalten und zu betonen, daß ein richtiger Umweltschutz «von unten her» unter Berücksichtigung der lokalen Bevölkerung und ihrer Wirtschaft zu entwickeln ist und daß es prinzipiell zu kurz greift, Umweltschutz von oben her zu dekretieren und ihn lediglich als Nutzungseinschränkung oder -einstellung, also als Nicht-Aktivität oder als Verhinderung von Aktivität zu verstehen. Wäre es nicht sinnvoller, inhaltlich anspruchsvollere Landschaftsschutzpläne zu entwickeln, die einem gemeinsamen Konzept folgen, die mehr diskutiert und weniger bürokratisch delegiert werden? Wäre es nicht besser, Umweltschutz weniger auf Verhinderungen und Verbote zu gründen, sondern ihn als aktive, positive Aufgabe auf allen Planungsebenen zu verstehen, die nicht rein sektoral erledigt wird, sondern in engem Zusammenhang mit Wirtschaft und Kultur steht?

Aber der Punkt, auf den ich das zentrale Gewicht legen möchte, ist der Mensch, und zwar der Mensch, der im Berggebiet lebt und arbeitet. Ich denke, es gibt heute keinen Zweifel daran, daß eine menschliche Besiedlung des Gebirgsraumes unverzichtbar ist, weil dies die einzige Möglichkeit darstellt, daß das Gebirge lebendig bleibt und weil nur damit die Voraussetzungen für einen Umweltschutz im obigen Sinne gegeben sind. Andernfalls hätten wir im Gebirge eine Art Wüste, eine lebensfeindliche Region, die nicht nur die Ebenen, sondern auch die natürliche Vielfalt dieses Raumes bedrohte (z. B. durch hohe Bodenerosion).

Da wir wissen, daß es heute aus vielerlei Gründen schwierig ist, im Gebirge zu leben, wird es notwendig, die Menschen, die nicht abwandern, sondern hier wohnen bleiben, und diejenigen, die zurückkehren, so zu unterstützen, daß sie im Berggebiet gleiche Lebensbedingungen wie in anderen ländlichen Räumen vorfinden. Neben den bekannten ökonomischen Problemen sind es heute v. a. die folgenden Punkte, die ein Leben im Berggebiet erschweren und die im Zentrum der Raumordnung stehen müssen:

*Bewohnbarkeit:* Hier ist an das Problem des Überlebens der ländlichen Siedlungsstruktur (Verödung der Kleinsiedlungen, Funktionsverlust der Kleinzentren) zu erinnern sowie an die Gefahr einer rein touristischen Nutzung von Dörfern und Weilern, die eine zerstörerische Neukolonisation des Berggebiets bedeutet.

*Erreichbarkeit:* In den Alpentälern existierte früher ein dichtes Netz von Verbindungswegen und Saum-

wegen, das viele Täler direkt miteinander verband, ohne auf die politischen Grenzen Rücksicht zu nehmen. Dieses Verkehrsnetz, das früher ständig verändert wurde, ist heute verfallen und durch einige wenige Fahrstraßen ersetzt worden, die von der Ebene aus in die Berge hineinführen. Wollen wir das Berggebiet als eine Art Museum in dieser Form konservieren, oder müßten wir nicht eher auch hier Erneuerungen durchführen, die einem neuen Mensch-Natur-Verhältnis entsprechen?

*Infrastruktur und Modernisierung:* Der technische und soziale Wandel unserer Welt hat auch das Berggebiet erreicht, und es geht heute darum, hier Strukturen zu schaffen, die ein modernes Leben ermöglichen. Eine Alpnutzung, die das Alppersonal auf Grund fehlender Straßen für Monate von der Welt abschließt (wie es heute noch auf vielen Almen die Realität ist), ist heute nicht mehr zu verantworten.

*Dienstleistungen:* Um die Menschen im Berggebiet zu halten, reicht es nicht aus, nur die ökonomischen Probleme zu lösen, sondern man muß die Voraussetzungen für ein lebenswürdiges Leben, für eine Lebensqualität schaffen, die auf heutige Maßstäbe ausgerichtet ist. Fehlende Dienstleistungen sind heute oft die zentrale Ursache für den Entschluß, das Berggebiet zu verlassen. Daher kann man Probleme wie unzureichende öffentliche Verkehrsmittel, Zwergschulen, kommunale Verwaltung, soziales und kulturelles Leben, Freizeitmöglichkeiten usw. nicht auf der Grundlage der Einwohnerzahlen lösen, wie dies in den urbanisierten Gebieten selbstverständlich ist (ab einer bestimmten Bevölkerungsgröße erfolgen automatisch bestimmte staatliche und regionale Dienstleistungen). So werden dann Dienstleistungen plötzlich eingestellt, wenn die Bevölkerungszahl sinkt, wodurch die verbleibenden Einwohner verstärkt zur Abwanderung gezwungen werden, dadurch die Dienstleistungen noch weiter zurückgehen . . . , so wie wir es in der Vergangenheit immer wieder erlebt haben. Wir brauchen daher für das Berggebiet spezifische Lösungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, die sich bewußt an den ökologischen und strukturellen Problemen des Berggebiets orientieren.

*Funktion des Berggebiets für den Staat:* Wenn es wahr ist – wie es z. B. das Gesetz Nr. 1102 darstellt –, daß die Bergbevölkerung die wichtige Aufgabe der Flächensicherung für die gesamte Gesellschaft wahrnimmt – weshalb ist es dann nicht möglich, diese schwere und ökonomisch undankbare Aufgabe entsprechend zu honorieren, und zwar nicht nur durch schöne Grundsatzklärungen, sondern durch finanzielle Zuschüsse?

*Öffentliche Institutionen:* Warum beklagen sich heute die Bergbewohner und ihre politischen Verwaltun-

gen so heftig? Sie beklagen sich über eine Vielzahl von Nutzungseinschränkungen und -verboten aus geologischen, ökologischen und landschaftlichen Gründen, die in der Theorie zwar alle richtig und unanfechtbar sind, die in der Praxis aber gar nicht zum erwünschten Ziel führen, sondern sich in ihr Gegenteil verkehren. Denn sie stehen im Kontext einer zentralistischen Bürokratie, die Umweltschutz nicht als inhaltliche Aufgabe versteht, sondern ihn bloß verwaltet. So erschweren diese Einschränkungen letztlich das Leben im Berggebiet noch zusätzlich, indem sie die Bergbewohner demotivieren und demoralisieren und damit die Abwanderungsbereitschaft verstärken, die Abwanderung nämlich in die Täler und Ebenen, wo es weniger Umweltschutzaufgaben gibt. Warum bedeutet es heute – und ich übertreibe dabei wahrhaftig nicht – immer noch ein Drama, wenn eine Berggemeinde eine Wasserleitung erneuern oder neu bauen möchte? Es gibt das fast absurde Beispiel einer *comunità montana* in der Provinz Turin, die seit über eineinhalb Jahren auf die amtliche Bewilligung zum Bau eines Dammes gegen einen gefährlichen Wildbach wartet – wohlgemerkt: gegen diese Baumaßnahme gibt es keinen Einspruch und keine Opposition, alle sind dafür –, und in der Zwischenzeit ist der Wildbach zweimal über die Ufer getreten und hat erhebliche Schäden angerichtet.

Das Berggebiet wird durch eine solche Verwaltungsmentalität aktiv geschädigt. Aber wir müssen noch weitergehen und hier auf die Konkurrenz der verschiedenen Verwaltungsorgane untereinander (Überschneidungen in den Zuständigkeitsbereichen, Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staat – Regionen – Provinzen) hinweisen, die für die betroffenen Gemeinden zahlreiche Hindernisse bedeutet. Zusätzliche Konflikte ergeben sich daraus, daß der Staat verschiedene Teilaufgaben an bestimmte Organisationen abgetreten oder delegiert hat, in denen sich nun exekutive und legislative Aufgaben auf eine undurchsichtige Weise mischen, so daß hier eine fundamentale Reorganisation eigentlich angebracht wäre.

Meiner Meinung nach wäre es der Mühe wert, im nationalen und in den regionalen Parlamenten die Frage aufzuwerfen, wie der konkrete Raum sinnvollerweise regiert und verwaltet werden könnte, und wie die verschiedenen Verwaltungsebenen so in ihren Kompetenzen aufeinander abgestimmt werden könnten, daß anstelle der heutigen Unübersichtlichkeit klare Strukturen und Zuständigkeiten vorhanden wären.

Wenn ich zu Beginn meines Referates vom qualitativen Sprung in der Umweltschutzdiskussion gesprochen habe, so ist es inzwischen hoffentlich deutlich geworden, daß ein solcher qualitativer Sprung nicht allein die Umweltpolitik im sektoralen Sinn betrifft, sondern weitreichende Konsequenzen für unsere gesamte Gesellschaft besitzt.

Die ständige Verzögerung von seit Jahren dringend erwarteten Gesetzen durch das Parlament in Rom und die geringe Bereitschaft der Regionen, in den politischen Willensbildungsprozeß auch die unteren Verwaltungsebenen miteinzubeziehen, engen den politischen Spielraum der «kleinen Organisationen» (Gemeinden, comunità montane, Provinz) stark ein und verunmöglichen es de facto, Innovationen «von unten her» einzuführen. Selbst eine so gute Einrichtung wie die comunità montana, die von anderen europäischen Staaten mit Interesse beobachtet wurde, verliert durch diese Verwaltungsstrukturen allmählich ihren innovativen Charakter und gleicht sich der Ineffizienz der übrigen Strukturen an.

Trotz unzureichender gesetzlicher Grundlagen, ohne präzise Vorgaben von Seiten der Region Piemont und mit äußerst bescheidenen Finanzmitteln haben wir uns in der Provinz Turin, für die ich hier offiziell spreche, für folgendes Vorgehen für die Berggebiete entschieden: Die Abteilung Raumplanung der Provinzregierung bemüht sich darum, alle mit der Landnutzung verbundenen Probleme gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden und comunità montane zu diskutieren und zu lösen, und die Abteilung Berggebiet («assessorato alla montagna», nur ein Teil der italienischen Provinzen verfügt über eine solche Abteilung) hat ein eigenes Programm entwickelt, um die Besiedlung des Berggebiets langfristig sicherzustellen, was wir als Dreh- und Angelpunkt der gesamten Berggebietspolitik ansehen. Und dieses Programm haben wir in enger Zusammenarbeit mit allen Berggemeinden, comunità montane, Kooperativen, Genossenschaften und sonstigen Organisationen erarbeitet, die im Berggebiet tätig sind. Für unsere ausländischen Gäste mag eine solche Zusammenarbeit nichts Besonderes darstellen, aber hier in Italien ist sie ziemlich außergewöhnlich.

Gemeinsam mit anderen Abteilungen der Provinzregierung Turin (Landwirtschaft, Wirtschaft, Tourismus-Kultur-Sport) haben wir auf diese Weise in fünf Jahren mehr als 10 Mia. Lire im Turiner Berggebiet investiert, und zwar hauptsächlich für die Verbesserung der Infrastruktur (Straßen, Wasserleitungen, Elektrizität), für Alpmeliorationen und für den Um- und Ausbau von alpinen Schutzhütten. Damit haben wir Pilotprojekte geschaffen, um einen Agriturismo («agriturismo»: ital. Bezeichnung für eine enge Verbindung von Landwirtschaft und Tourismus, wir würden dazu «sanfter Tourismus» sagen) im Hochgebirge und neue landwirtschaftliche Kooperativen und Genossenschaften in den Bereichen Produktion (klassische Produkte: Fleisch, Milch, Käse, innovative Produkte: Himbeeren, Erdbeeren, Heidelbeeren, die sog. «piccoli frutti») und Vermarktung zu initiieren. Daneben haben wir uns auch für die Belebung solcher Tourismusformen wie Wandern, Weitwandern, Exkursio-

nen zu Pferd, Skilanglauf, Skitouren bemüht, die umweltverträglich sind und die zugleich den Einheimischen einen gewissen Verdienst bringen. Darüber hinaus sind wir das Problem der vorher erwähnten Dienstleistungen angegangen, wobei wir eng mit den comunità montane zusammenarbeiten, und wir haben nicht zum Schluß auch jene für das Berggebiet unersetzbaren Kräfte wie Kultur und Traditionen gefördert.

Zusammenfassend haben wir uns also darum bemüht, weder Umweltschutzpolitik noch Berggebietspolitik jeweils sektoral zu organisieren, sondern eine integrale Politik für das Berggebiet zu entwickeln, die wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz von innen heraus verbindet. Wir wissen, daß dieses Konzept in Italien noch wenig bekannt ist, und wir möchten daher diesen Nationalkongreß dazu nutzen, es publik zu machen und zur Diskussion zu stellen, weil der große qualitative Sprung in Politik und Kultur unserer Meinung nach dringend notwendig ist.

#### **4. Aktuelle Probleme der italienischen Berggebietspolitik**

Das Referat von Ivan Grotto macht deutlich, daß es auch in Italien Ansätze gibt, die wirtschaftlich orientierte Berggebietspolitik mit der Umweltschutzpolitik zu einem integralen Gesamtkonzept für das Berggebiet zu verbinden und auf dieser Basis die einzelnen Bereiche Berglandwirtschaft, Handwerk, Industrie und Tourismus neu zu fundieren, damit sie ihrer doppelten Aufgabe – wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz – gerecht werden können.

Damit zeichnet sich in dieser zentralen Frage eine grundsätzliche inhaltliche Gemeinsamkeit im gesamten Alpenraum ab, denn in der Schweiz, Österreich und Bayern denkt man schon seit einiger Zeit in diese Richtung, und auch Frankreich hat sich mit dem neuen Berggesetz von 1985 für diesen Weg entschieden. Diese Gemeinsamkeit könnte eine tragfähige Plattform darstellen, um darauf eine staatenübergreifende «Alpen-Konvention» aufzubauen. Deren Ziel wäre es, internationale Rahmenbedingungen für eine Entwicklung des gesamten Alpenraumes zu vereinbaren, die im o. g. Sinne Wirtschaft und Umweltschutz verbindet.

Allerdings darf man dabei die besonderen italienischen Probleme nicht übersehen, die einmal im Alpenraum selbst liegen (naturräumliche Labilität, Besitz-Zersplitterung, archaische Strukturen, kulturelle Erstarrung) und die zum anderen im politischen System Italiens wurzeln, das sich für das Berggebiet besonders nachteilig auswirkt (siehe dazu BÄTZING 1988): Wenn Ivan Grotto in seinem Referat die Zusammenarbeit der «kleinen Organi-

sationen» besonders betont, dann verbergen sich dahinter offenbar auch negative Erfahrungen mit der eigentlichen Vertretung der Berggebiete, der UNCEM, die als staatliche Organisation den zentralistischen Strukturen zugerechnet wird.

Da aber fast gleichzeitig der Präsident der UNCEM, Edoardo Martinengo, programmatische Ideen für eine Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Umweltschutz im Berggebiet entwickelt, die denen von Ivan Grotto ähneln (MARTINENGO 1988 b), besteht die Hoffnung, daß die eher zentralistisch orientierte und die eher dezentral orientierte Berggebietspolitik (hier Staat, Regionen, da Provinzen, comunità montane, Gemeinden) ihre internen Widersprüche überwinden und sich gemeinsam für den Aufbau einer neuen italienischen Berggebietspolitik engagieren, die dann zugleich Bestandteil einer gemeinsamen europäischen Berggebietspolitik werden könnte.

## Literatur

Angesichts der geringen Kenntnis der italienischen Entwicklung im deutschsprachigen Raum möchte dieses Literaturverzeichnis dazu dienen, den Leser gezielt zu den wichtigsten Publikationen über den italienischen Alpenraum und die Berggebietspolitik zu führen. Die zentralen geographischen Arbeiten über die italienischen Alpen insgesamt habe ich in meinem Alpen-Buch kommentierend vorgestellt (BÄTZING 1984), und meine Stura-Arbeit analysiert exemplarisch ein Alpengebiet in Südpiemont, das bei uns völlig unbekannt ist (BÄTZING 1988). Die beiden Sammelbände von BARBERIS/DELL'ANGELO (1988) und CENCINI/DEMATTEIS/MENEGATTI (1983) stellen auf der Ebene der italienischen Regionen die neueste Entwicklung im ländlichen Raum Italiens dar (Stichworte: Trendumkehr, Bevölkerungszuwachs, disurbanisierung), die neue Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Berggebiete setzt. Die italienische Berggebietspolitik wird von BERTOGLIO (1975) und PIAZZONI (1974 und 1978) in ihrer historischen Entwicklung dargestellt und analysiert. Die inzwischen 23 Bände der Atti del Convegno Nazionale geben eine anschauliche Übersicht über die jeweiligen Schwerpunkte und Probleme der letzten 25 Jahre. Den besten Einblick in die aktuellen Diskussionen gibt neben den neuesten Bänden dieser Reihe die Zeitschrift der UNCEM, «Montagna Oggi».

Daß die italienische Berggebietspolitik sich in jüngster Zeit auf die europäische Ebene begeben hat und ein neues Konzept für das italienische Berggebiet im Kontext der europäischen Berggebiete entwickelt, ist bei uns außerhalb von Arge Alp, Arge Alp-Adria und COTRAO (deren Erfahrungen und Ergebnisse aber leider kaum an die Öffentlichkeit gelangen) unbemerkt geblieben. Daher sei hier auf zwei Artikel des Präsidenten der UNCEM explizit verwiesen (MARTINENGO 1988 a/b).

Atti del Convegno Nazionale sui problemi della Montagna, Torino, Bd. I/1964 – 23/1988, je 300–400 S.

BÄTZING, W. (1984): Die Alpen – Naturbearbeitung und Umweltzerstörung, ein ökologisch-geographischer Essay; Frankfurt 1988, 193 S.; italien. Ausgabe: L'ambiente alpino – trasformazione, distruzione, conservazione, Milano 1987

BÄTZING, W. (1988): Die unbewältigte Gegenwart als Zerfall einer traditionsträchtigen Alpenregion, sozio-kulturelle und ökonomische Probleme der Valle Stura di Demonte (Piemont) und Perspektiven für ihre Zukunftsorientierung; Bern, 357 S. (= Geographica Bernensia P 17)

BARBERIS, C. und DELL'ANGELO, G. (1988): L'Italia rurale; Bari, 452 S.

BELLA, M. (1988): Aggiornati i parametri per l'assegnazione del fondo di sviluppo delle comunità montane; in: Montagna Oggi 34, Nr. 2, S. 29–32

BERTOGLIO, F. (1975): Cinquant'anni di politica montana – la politica dello stato Italia per la montagna nel ultimo cinquantennio, con particolare riferimento al Piemonte; Torino, 291 S. (= documenti della regione Piemonte No. 5)

CENCINI, C., DEMATTEIS, G. und MENEGATTI, B. (1983): L'Italia emergente – indagini geo-demografica sullo sviluppo periferico; Milano, 660 S.

CIPRA (1989): Umweltpolitik im Alpenraum – Ergebnisse der Internationalen Konferenz am 24./25.6.1988 in Lindau; München, 528 S.

E.R.S.A.L. (1987): Rapporto sulla montagna alpina – analisi e raffronti nel campo legislativo, istituzionale, programmatico e di iniziative esistenti nel Arco Alpino con particolare riferimento all'agricoltura; Milano, 827 S.

MARTINENGO, E. (1988a): Cooperazione interregionale alpina tra stati nazionali ed Europa; in: Montagna Oggi 34, Nr. 2, S. 23–28

MARTINENGO, E. (1988b): La Montagna e i suoi problemi – un impegno per lo stato e per le regioni; in: Montagna Oggi 34, Nr. 3, S. 13–19

LA MONTAGNA (1987): La Montagna – un protagonista nell'Italia degli anni '90 (Atti del Convegno, Sondrio 1986); Milano, 227 S.

PIAZZONI, G. (1974): Economia Montana – la nuova legislazione statale e regionale; Bologna, 926 S.

PIAZZONI, G. (1978): Economia Montana – aggiornamento legislazione statale e regionale 1974–78; Bologna, 344 S.

TICHY, F. (1985): Italien – eine wissenschaftliche Landeskunde; Darmstadt, 640 S.

Ufficio Comunità Montane della Regione Piemonte (1976): Il contributo delle Comunità Montane in Italia allo sviluppo dell'agricoltura di montagna; Torino, 178 S. (= documenti della regione Piemonte No. 10)

## Fachzeitschrift

Montagna Oggi (Titel bis 1987: Il Montanaro d'Italia) – rivista mensile dell'Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani (UNCEM), Torino 1965 ff.

Verlag: Editrice Stigra, Corso San Maurizio 14, I-10124 Torino  
Redaktion: UNCEM, Via Palestro 30, I-00185 Roma