

Die Arge Alpen-Adria in der Zeit ihrer Gründung 1974–1978 (nach steirischen Quellen)

Alfred Ableitinger

Résumé

L'Association des Régions des Alpes Orientales au temps de sa création 1974–1978 (selon les sources styriennes)

Le 20 novembre 1978, des représentants gouvernementaux de sept régions membres et de deux pays disposant d'un statut d'observateur constituèrent, à Venise, l'Association des Régions des Alpes Orientales (Arge Alpen-Adria). La déclaration commune, rédigée en quatre langues, contenait les statuts de la communauté de travail. Furent membres fondateurs la région autonome Frioul-Vénétie julienne, la Carinthie, la République socialiste de Croatie, le land de Haute-Autriche, la République socialiste de Slovénie, la Styrie et la Vénétie; la Bavière et le land de Salzbourg disposaient d'un statut d'observateur. En s'appuyant sur des sources styriennes, publiées ou manuscrites, le présent article retrace la naissance de cette association transfrontalière. Dans quel contexte général et politique la communauté a-t-elle vu le jour et s'est-elle mise en place? Quels en furent les modèles et les concurrents? Comment se sont établis les contacts au niveau personnel et dans le cadre des réalisations concrètes?

Einleitung: Quellenlage, regionale und generelle Rahmenbedingungen

Am 20. November 1978 konstituierten Regierungsvertreter von zunächst sieben Mitgliedsregionen sowie von zwei Ländern im Status aktiver Beobachter die «Arbeitsgemeinschaft der Länder und Regionen der Ostalpen-

gebiete (Alpen-Adria)», indem sie in der Stiftung Cini auf San Giorgio in Venedig eine «Gemeinsame Erklärung» unterzeichneten. Diese «Erklärung» lag in vier Sprachen vor – deutsch, italienisch, kroatisch und slowenisch – und enthielt in 13 kurzen Artikeln die Statuten der Arbeitsgemeinschaft (in der Folge hier zumeist Arge genannt). Die Mitglieder waren, in der offiziellen alphabetischen Folge: die Autonome Region Friaul-Julisch Venetien, das Land Kärnten, die Sozialistische Republik Kroatien, das Land Oberösterreich, die Sozialistische Republik Slowenien, das Land Steiermark und die Region Venetien. Beobachterstatus hatten der Freistaat Bayern und das Land Salzburg.¹

In Venedig stand an diesem Tag sonst nur noch auf der Agenda, dass die Steiermark für die Jahre 1979 und 1980 mit dem Vorsitz betraut wurde. Dazu kam es selbstverständlich nicht spontan und zufällig. Vielmehr hatte dieses Land während der jahrelangen Entstehungsphase der Arge die Rolle des Initiators und Antreibers übernommen. Nicht zuletzt deshalb ist es hier möglich, anhand von Quellen steirischer Provenienz immerhin einiges von Relevanz aus der Gründungsgeschichte von Alpen-Adria mitzuteilen. In der Hauptsache handelt es sich bei diesen Quellen um Schriftgut aus der Landesamtsdirektion beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Schriftverkehr mit anderen Regionen, amtsinterne Berichte und Weisungen, Amtsvermerke und Protokolle – manches im Original, manches im Durchschlag. Aus den Berichten ragt einer hervor, in dem die erste in der Steiermark für Alpen-Adria hauptzuständige Beamtin, Dipl. Ing. Gerhild Gorbach, Elemente der Vor- und Frühgeschichte der Arge zusammenhängend referierte.²

Vorweg ist ein Blick auf die politischen Verhältnisse zu werfen, die während der Mitte der 1970er-Jahre in den beteiligten Regionen herrschten. Die beiden jugoslawischen Gebiete wurden von Personen aus dem «Bund der Kommunisten Jugoslawiens» regiert; das dominierende Personal Sloweniens hatte seit Jahrzehnten in Belgrad nie Misstrauen erregt, dasjenige von Kroatien war 1971 nach massiven Interventionen aus Belgrad etabliert worden. In Venetien und in Friaul-Julisch Venetien hatten in den regionalen Regierungen und Parlamenten Koalitionen das Sagen, in denen der Democrazia Christiana (DC) jeweils der wichtigste Part zukam. Die Regierungsstruktur der drei österreichischen Länder war – und ist in diesen dreien nach wie vor – kraft Landesverfassungsrecht dadurch charakterisiert, dass die parteipoli-

tische Zusammensetzung der Landtage sich in den Landesregierungen niederschlug: Alle Parteien, die einen gewissen Anteil der Landtagsmandate besetzten, hatten Anspruch, ihrer Stärke im Landtag entsprechend Vertreter in die Landesregierung zu entsenden («Proporzregierungen»).

Freilich gab es in den 1970er-Jahren in jedem der drei Länder de facto in Landtag und Landesregierung absolute Mehrheiten, allerdings verschiedene. In Kärnten bestand in der Regierung ein Proporz von 4 Sozialdemokraten (SPÖ), 2 Christdemokraten (ÖVP) und 1 Freiheitlichen (FPÖ). In Oberösterreich und der Steiermark sassen dagegen jeweils 5 Vertreter der ÖVP 4 Sozialdemokraten in der Regierung gegenüber. Die Landesregierungen wurden von Landeshauptmännern präsiert, in Kärnten damals von Leopold Wagner (SPÖ), in Oberösterreich von Erwin Wenzel beziehungsweise Josef Ratzenböck (ÖVP), in der Steiermark von Friedrich Niederl (ÖVP). Keiner von ihnen hatte vor 1974 bei Landtagswahlen bereits als Spitzenkandidat seiner Partei fungiert, jedem stand diese Bewährungsprobe noch bevor. Alle drei bedurften gehöriger Profilierung, um von ihrer regionalen Wählerschaft legitimiert und in ihrem Anspruch auf Autorität innerhalb ihrer jeweiligen regionalen Parteiorganisation bestätigt zu werden. Dabei konnte Wagner auf die Hilfe der Bundesregierung in Wien setzen, die seit 1970 allein von der SPÖ gebildet wurde, mit Bruno Kreisky als Bundeskanzler an der Spitze.

Neben diesen spezifisch regionalpolitischen Aspekten machten sich in der Vor- und Frühgeschichte von Alpen-Adria generelle politische Rahmenbedingungen geltend. Von den ersten ist in den Quellen immerhin bisweilen explizit die Rede: Zwischen Kärnten und der Steiermark sind Rivalitäten bemerkbar, auch parteipolitische, und sie werden mitunter angesprochen. Mit den erwähnten Rahmenbedingungen verhält es sich anders: Sie kommen teils nur in den allgemeinsten Wendungen zur Sprache, zum Beispiel wenn als das Charakteristikum von Alpen-Adria benannt wird, dass die Arge die ideologischen und ökonomisch-sozialen Systemunterschiede in geradezu singulärer Weise überbrücke; teils werden die Rahmenbedingungen aber überhaupt nicht formuliert, sodass man vermuten muss, die meisten der in den 1970er-Jahren handelnden Akteure hätten sie gar nicht wahrgenommen. Jedenfalls gilt dies für die Akteure aus der Steiermark und wohl auch die aus Kärnten, die beide in den uns verfügbaren Quellen am deutlichsten in Erscheinung treten.

Zu diesen Bedingungen zählte, dass die drei Staaten, aus denen sich jeweils einige Regionen in Alpen-Adria zusammenfanden, erstens in der Bewertung zentraler welt- beziehungsweise europapolitischer Szenarien übereinstimmten, dass sie, zweitens in der Bearbeitung je bilateraler Probleme zwischen ihnen Fortschritte gemacht hatten und dass sie, drittens, hinsichtlich ihrer inneren Organisation einander ähnlicher geworden waren:

1. Italien, Jugoslawien und Österreich stimmten darin überein, den West-Ost-Konflikt für bedrohlich einzuschätzen und ihn letztlich durch den Expansionsdrang der Sowjetunion verursacht zu sehen. Wenn sie sich auch jeweils auf ihre Weise in dem Konflikt positionierten – Italien als NATO-Mitglied, Jugoslawien «blockfrei», Österreich militärpolitisch formell neutral –, wussten sie sich doch alle dem Westen näher und plädierten sie alle für Entspannung im Kalten Krieg. Solche Entspannung zeigte sich freilich nicht als Bedingung ihrer wechselseitigen Kooperationsfähigkeit; die Verschärfung des Ost-West-Konflikts zwischen 1979 und 1985/86 berührte diese nicht negativ. Erst die Ost-Erweiterung der Arge Alpen-Adria um die ungarischen Komitate (Beobachterstatus 1986, Vollmitgliedschaft 1988/90) setzte eine substantielle Entspannung zwischen den damaligen Weltmächten voraus.

2. Wesentliche Fortschritte in der Behandlung bilateraler Problemfelder hatten Italien und Österreich seit dem Abschluss des «Südtirol-Paketes» im Jahr 1969 gemacht und machten Jugoslawien und Italien 1975 mit dem Vertrag von Osimo, der die Staatsgrenzen im Raum Triest abschliessend definierte, Regelungen für die Behandlung der dortigen nationalen Minderheiten enthielt, beide Staaten ausdrücklich zur regionalen Kooperation verpflichtete und sogar ein Freihandelsprojekt in der Region Triest/Koper anvisierte. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die jugoslawisch-österreichischen Beziehungen sehr gut blieben, obwohl 1972 die slowenische Bevölkerung Kärntens viel Anlass hatte, sich über schlechte Behandlung durch Österreich überhaupt und durch die Kärntner Landespolitik insbesondere Beschwerde zu führen («Ortstafelstreit» und seine Nachwehen bis 1976). Jugoslawien als Staat hielt diesen Konflikt auf bemerkenswert kleiner Flamme.

3. Italien, Jugoslawien und Österreich wurden einander in Bezug auf ihre innere Organisation während der 1970er-Jahre ähnlicher. In Italien erhielten die «Regionen» – nicht nur die «Autonomen Regionen» – nun tatsächlich mehr Handlungsspielraum, den sie je nach den insgesamt überraschenden Ergebnissen der Wahlen zu den Regionalparlamenten vom Juni 1975

bald mehr, bald weniger nutzen; in Jugoslawien stärkte die Bundesverfassung von 1974 die Rechte der sechs Republiken, auch die der damals zwei autonomen Gebiete, und in Österreich erfuhr das föderalistische Prinzip seiner Verfassung 1974 eine Akzentuierung, die den Ländern untereinander und jedem von ihnen mit dem Bund erlaubte, «Staatsverträge» zu schliessen (Artikel 15a B-VG). In einem Satz: In jedem der drei Staaten existierten nun teils erstmals, teils verstärkt institutionelle Einheiten, die über die Staatsgrenzen hinweg Kooperationen mit Nachbarregionen organisieren und institutionalisieren konnten.

Vorgeschichte

Aber nicht nur in dieses mehr förderliche als hinderliche gesamtpolitische Umfeld stiessen die Aktivitäten, die schliesslich in die Arge mündeten. Die Arge hatte auch programmatisch bescheidenere Vorstufen und überdies institutionelle Vorbilder. Schon seit den 1960er-Jahren wurden durchaus informell und ausschliesslich auf Beamtenebene zwischen Vertretern der Steiermark und Sloweniens über Raumplanungs- und Raumentwicklungsfragen gesprochen, vor allem bezogen auf den unmittelbaren Grenzbereich der beiden Nachbarn. Ob und welchen Ertrag diese Gespräche erbrachten, ist einstweilen unbekannt. Jedenfalls lernten einander bei diesen Gelegenheiten manche der Personen kennen, und vermutlich teilweise auch wechselseitig schätzen, die bei der Gründung von Alpen-Adria und später in ihren Kommissionen mitwirkten.

Anfang der 1970er-Jahre trat diesen Gesprächen eine anspruchsvollere Kontaktebene an die Seite. Friaul-Julisch Venetien, Kärnten und Slowenien bildeten die «Raumplanungsgruppe Alpen-Adria», an der etwas später auch Kroatien – allerdings nur mit seinem «westlichen Landesteil», de facto anscheinend mit Teilen Istriens – mitwirkte. Die Gruppe wurde dann auch «Viererausschuss» beziehungsweise wohlklingender «Quadrignon» genannt.³ Es ging um Gewässerschutz namentlich in der nördlichen Adria, um Natur- und Landschaftsschutz, etwas vollmundig um «Umweltschutz» überhaupt. Ein «l. gemeinsamer Raumplanungsbericht» wurde erarbeitet und publiziert. Auch über Verkehr und wünschenswerte Verkehrspolitik wurde gesprochen, zum Beispiel 1976 über die Rückwirkung der Wiedereröffnung

des Suezkanals auf die nördlichen Adria Häfen. Der «Bericht» in den Grazer Quellen, auf den wir uns hier stützen, lässt nicht erkennen, wie intensiv beziehungsweise wie erfolgreich diese Erörterungen geführt wurden. Hoch war die Meinung darüber jedenfalls nicht, und unbefriedigend fand man in Graz besonders, dass der räumliche Horizont, auf den sich diese Gespräche bezogen, insofern sie *konkrete* Kooperationen bezweckten, der jeweils unmittelbar nachbarliche war, also nur die Gebiete an den Staatsgrenzen betraf, ganz ähnlich wie bei der slowenisch-steirischen Kontaktebene.

Ganz unverkennbar: Da blieb noch viel Bedarf und Raum für die Diskussion und allenfalls Abstimmung substanziellerer Interessen der östlichen Alpen- und der nordöstlichen Adriaregionen. Weiter westlich war man unterdessen erheblich – und gewissermassen gefährlich – weiter: Die Region Lombardei, die Provinz Bozen-Südtirol, die Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg, der Kanton Graubünden und der Freistaat Bayern hatten bereits im Oktober 1972 in Mösern bei Seefeld in Tirol, die «Arbeitsgemeinschaft Alpenländer», kurz «Arge Alp» genannt, begründet.⁴ Sie gaben damit ihren vorausgegangenen, zumeist nur bilateralen und informellen Konsultationsforen eine gemeinsame quasiinstitutionelle Plattform, die nicht zuletzt in der kontinuierlichen Geschäftsführung Niederschlag fand, mit der die Tiroler Landesregierung betraut wurde. Neben Tirols Landeshauptmann Eduard Wallnöfer hatten sich besonders der Ministerpräsident Bayerns, Alfons Goppel, und der Präsident der Region Lombardei, Piero Bassetti, für die «Arge Alp» engagiert – Personen mit Gewicht nicht nur in ihren Regionen, sondern in der Innenpolitik ihrer Staaten.

Das Tempo, mit dem die Arge Alp ins Leben gerufen worden war und das sie sich sogleich vornahm, war primär durch ein neues verkehrs- und entwicklungspolitisches Grossprojekt verursacht, an dem Goppel, Wallnöfer und Bassetti gleichermassen starkes Interesse nahmen: durch das Projekt einer Autobahn, die von Ulm durch das Allgäu und den Westen Tirols, dann durch den oberen Vintschgau und, das Stilfserjoch untertunnelnd, in das obere Veltlin und das Val Camonica nach Mailand führen sollte.⁵ Noch in Mösern wurden zwei Kommissionen etabliert, die bis zum nächsten Treffen der Regierungschefs bereits «Vorschläge vorbereiten» sollten: die aktuell wichtigere hatte formell «den transalpinen Strassen- und Schienenverkehr in Nord-Süd und Ost-West-Richtung» zu behandeln, de facto aber primär das Ulm-Mailand-Projekt. Optionen für interessenpolitisch abgestimmte «Vorschläge» sollten

erarbeitet werden, welche die Regierungschefs schon Anfang April 1973 beschliessen und dann im Mai einer vom Europarat initiierten «Regional-konferenz» in Mailand als gemeinsame Positionen ihrer Alpenländer präsentieren wollten.⁶ Auch das Trentino, in Mösern noch nicht dabei, wurde eingeladen, in den Kommissionen mitzuwirken, und im April 1973 als Vollmitglied in die Arge aufgenommen.

Das Projekt Ulm-Mailand konkurrierte aber massiv mit lang geplanten, z. T. bereits in Ausführung befindlichen Autobahnbauten weiter östlich: mit der Komplettierung der Tauernautobahn (A 10) von Salzburg nach Villach und ihrer Fortsetzung nach Slowenien; mit der Pyhrn-Autobahn (A 9) von Passau in südöstlicher Richtung durch Oberösterreich und die Steiermark bis Graz und Spielfeld (mit Fortsetzungen nach Maribor und Zagreb beziehungsweise Ljubljana); mit der Vollendung der Südautobahn (A 2) von Wien über Graz und Villach nach Tarvisio (mit Fortsetzungen nach Triest beziehungsweise Venedig).

Wie viel man im Winter 1972/73 in Graz (und anderswo) von dem Ulm-Mailand-Vorhaben wusste, lassen unsere Quellen nicht erkennen.⁷ Doch scheint es, dass bereits damals von Graz aus versucht wurde, zu erkunden, ob die Steiermark der Arge Alp beitreten könne. Ermutigend können die Antworten nicht gelautet haben. Dass die Arge Alp bei dem zweiten Treffen ihrer Regierungspolitiker bereits am 6./7. April 1973 beschloss, «sich zunächst nicht über die jetzt in ihr zusammenwirkenden Länder hinaus zu erweitern», obwohl Erweiterung in ihren Prinzipien explizit vorgesehen war, wurde in Graz offenbar ungerne registriert.

Die Gründung der Alpen-Adria

Dass ihnen die kalte Schulter gezeigt worden war, liess die Grazer Regierungspolitiker allerdings nicht erlahmen. In der Tat gaben ihnen die beginnende Strukturkrise der auf Bergbau, Schwer- und Papierindustrie konzentrierten Wirtschaft ihres Landes sowie dessen eindeutig zurückgebliebene Verkehrsadern zu den nächstgelegenen Wachstumsregionen in Süddeutschland und Oberitalien allen Anlass, sich weiter um Präsenz auf interregionalen Ebenen zu bemühen. An Elan fehlte es auch sonst bei den Trägern der Landespolitik nicht: Beide Regierungsparteien erarbeiteten in

den frühen 1970er-Jahren auf breiter Basis und mit viel Expertise ambitionierte Pläne zur Landesentwicklung – die ersten Landtagswahlen nach dem Tod des legendären und «unbesiegbaren» Landeshauptmann Josef Krainer (1903–1971) standen bevor. (Die ÖVP kam mit ihrem «Modell Steiermark» 1972 zuerst heraus und traf mit ihm auf viel positive Resonanz.)

So nahm man in Graz Anfang 1974 die Einladung gerne an, in der «Euregio Alpina» mitzuwirken, einer wissenschaftlichen Studiengruppe, welche die Arge Alp inzwischen ins Leben gerufen hatte.⁸ Sofern man in der Grazer Burg aber gehofft haben mochte, dass damit mittelfristig doch noch die Tür zur Vollmitgliedschaft der Steiermark in der Arge Alp geöffnet würde, sah man sich bald enttäuscht: Mitte Mai 1974 plädierte der damalige Chefredakteur der «Tiroler Tageszeitung» Hans Thür in einem Brief an Niederl dafür, dass von der Steiermark aus eine der Arge Alp analoge Arbeitsgemeinschaft begründet werde, die jedenfalls auch Kärnten und Friaul-Julisch Venetien einschliessen solle.⁹ Man las diese Anregung in der Grazer Burg als von Wallnöfer inspiriert, mithin als dessen implizite Absage an den steirischen Wunsch nach Mitgliedschaft in «seiner» Arge Alp.¹⁰

Von nun an kümmerte man sich in Graz tatsächlich mit Nachdruck darum, diese neue Arbeitsgemeinschaft zu ermöglichen. Wahrscheinlich wirkte daran eine Erfahrung mit, die man im Frühsommer in Mailand gemacht hatte. Dort hatte die Steiermark an einem Treffen von Regionen und Ländern des Alpenraumes überhaupt teilnehmen können. Aus ihm ging zunächst ein «Initiativkomitee», später der «Ausschuss für die Zusammenarbeit im Alpenbogen» hervor. Die Steirer lernten, dass dieses Forum zu gross war; es taugte nicht zur Vertretung spezifisch ostalpiner Interessen.¹¹ Gleichzeitig erfuhr die steirische Vertreterin am Rande der Mailänder Tagung Näheres darüber, mit wie vielen Themen man sich mittlerweile in der Arge Alp befasste.¹² So kam man zu dem Befund, dass die Steiermark – und mit ihr die anderen Gebiete des östlichsten Alpengebietes – «gegenüber dem westlichen Alpenraum ins Hintertreffen» zu geraten drohte. Demgemäss beauftragte Landeshauptmann Niederl am 8. Juli 1974 die Landesamtsdirektion, «Initiativen» zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft «Alpenländer Ost» zu setzen. Zugleich bezeichnete er es als wünschenswert, dass auch Slowenien Mitglied dieser Arge werde.

Aber damit nicht genug: In dem mit 10. Juli datierten, von Landesamtsdirektor Alfons Tropper verfassten Entwurf eines Schreibens, mit dem die Regie-

rungschefs der für die Arge in Aussicht genommenen Mitgliedsregionen zu einem informellen ersten Treffen eingeladen werden sollten, begegnete überdies Kroatien. Das ging nicht nur weit über die aus Innsbruck eingelangten Anregungen hinaus. Bemerkenswerter war noch, dass weder in Niederls noch in Troppers Text auch nur *ein* Wort der Erläuterung auf das verwendet war, was damit als bis dahin in Europa nicht gekannte Qualität von Kooperation anvisiert wurde: Die nicht nur buchstäbliche, sondern auch symbolische Grenzüberschreitung, die es bedeutete, jugoslawische Republiken als Vollmitglieder der Arge vorzusehen, wurde an der Spitze der steirischen Landespolitik offenbar undramatisch beurteilt. Vermutete gleiche Interessen geboten pragmatische Lösungen, und der bisherige Umgang miteinander berechtigte zu einigem Optimismus. Demgemäss gab es keine öffentliche Diskussion darüber, noch weniger eine parteipolitische Kontroverse – und dies, obwohl man sich bereits im Wahlkampf für die Landtagswahl im Oktober befand.

Bereits am 25. September 1974 ging Niederls Einladungsbrief nach Klagenfurt, Triest, Ljubljana und Zagreb. Der Landeshauptmann wartete das Wahlergebnis vom 20. Oktober nicht ab. Er verzichtete aber auch darauf, sich mit seiner Initiative im Wahlkampf zusätzlich zu profilieren – die Öffentlichkeit erfuhr zunächst nichts von ihr. Einleitend wies er auf Erfahrungen in der Arge Alp hin: diese liessen erkennen, dass mittels der Arbeitsgemeinschaft «nicht nur die eigenen Massnahmen in der regionalen Entwicklungspolitik effektiver gestaltet werden können, sondern vor allem die Probleme beziehungsweise erforderlichen Massnahmen bei der jeweiligen Zentral- beziehungsweise Bundesregierung durch den interregionalen Konsens mit wesentlich mehr Nachdruck vertreten werden» könnten. Danach sprach er die Gefahren an, die von der Dynamik der Arge Alp für die östlichen Alpenländer ausgehe; dabei benützte er die Wendung vom «Hintertreffen». Das «Initiativkomitee» könne diesen Effekt nicht verhindern, «da von einem so grossen Gremium, das einen so grossen, vielfältigen geografischen Raum umfasst, keine Absprachen und Koordination von einzelnen, auf den konkreten Raum bezogenen Massnahmen erwartet werden» dürften. Kurz, es brauche eine besondere «Arbeitsgemeinschaft der östlichsten Alpenländer». Niederl bat um Meinungsäusserungen zu diesem Projekt. Sei es um ihm Nachdruck zu geben, sei es um einen Anspruch zu markieren, fügte der Landeshauptmann hinzu, die Steiermark sei bereit in der Arge die Geschäftsführung zu übernehmen.

Die ersten Antworten langten rund zwei Monate später ein und zeigten sowohl Interesse wie Reserve. Boris Mikos, Mitglied des Vollzugsrates der Republik Slowenien, schrieb am 7. November – mittlerweile war Niederl von den Wählern glänzend bestätigt worden – von Sloweniens Mitarbeit im «Initiativkomitee» und im «Viererausschuss» (zusammen mit dem westlichen Kroatien, Friaul-Julisch Venetien und Kärnten). Er verwies auch auf die bilaterale slowenisch-steirische Kommission, in der Slowenien personell dafür vorgesorgt habe, dass in ihr auch über «andere Fragen» als die eher theoretischen der «räumlichen Entwicklung» verhandelt werden könne. Das las sich nicht enthusiastisch. Aber Mikos fügte an, sein Land wäre bereit, auch im «breiteren Rahmen, wie Sie dies vorschlagen», mitzuarbeiten. Weniger reserviert nahm sich Kärntens Antwort aus: Am 26. November versicherte Landeshauptmann Wagner nicht nur, «dass wir grundsätzlich an der Installierung einer Arbeitsgemeinschaft interessiert sind», er warf auch nicht die skeptische Frage auf, wie diese sich mit den schon existierenden Kooperationsforen vertragen werde. Freilich fand Wagner nötig, den «Aufgabenbereich» der Arge «abzuklären» und deren «Umfang». Er fragte, «welche Bundesländer mit einbezogen werden sollen beziehungsweise ob unter Umständen daran gedacht ist, [...] auch das benachbarte Ausland miteinzubeziehen». Aus Niederls Brief hatte Wagner dazu also merkwürdigerweise keinen Aufschluss erhalten. Von Triest und Zagreb langten fürs erste keine Antworten in Graz ein.

Während des Winters 1974/75 stagnierte das Projekt. Zwischen Klagenfurt und Ljubljana wurde die öffentliche Sprache über das Kärntner Minderheitenproblem polemischer, auch zuweilen zwischen Wien und Belgrad.¹³ Gleichzeitig war Niederl wegen der fehlenden Reaktionen nicht in der Lage, auf Wagners Fragen zu antworten. Ein von vier ÖVP-Abgeordneten des steirischen Landtages im Dezember eingebrachter Antrag, die Landesregierung möge über den Fortgang der Causa berichten, blieb fast ein Jahr lang ohne Reaktion. Erst im Frühjahr wurde Niederl wieder aktiv. Am 30. April 1975 schrieb er einen zweiten Rundbrief, und auf ihn folgte wenigstens aus Triest mit 19. Mai eine Antwort. Freilich neuerlich eine reservierte, dilatorische: Vor den für 15. Juni 1975 anberaumten Regionalwahlen in Italien war nichts Substanzielles zu erwarten, und das hatte man in Graz wohl nicht bedacht. Aus Kroatien gab es weiter gar keine Antwort. Es scheint, dass Niederl und Tropper damals aus Zagreb auch keine positive mehr erwarteten. Als Nie-

derl nämlich am 23. April endlich auf die Kärntner Fragen vom November zurückkam, erwähnte er Kroatien nicht mehr unter den Partnern, die «auf alle Fälle» mitwirken müssten – zum Unterschied von Kärnten, Friaul-Julisch Venetien und Slowenien (und natürlich der Steiermark). Kroatiens Mitwirkung wurde dagegen ebenso wie die Ober- und Niederösterreichs – beide begegneten hier erstmals – nur mehr als anstrebenswert bezeichnet, «soweit Interesse besteht». Bedingung der Realisierbarkeit der neuen Arge war nach Niederls Urteil nur die Mitgliedschaft der erwähnten Vier.

Über den Sommer 1975 lichtete sich der Horizont: Wagner hatte bereits am 5. Mai auf Niederls spezielle Erläuterungen für ihn vom 23. April rundweg geantwortet, Kärnten stimme dem Arge-Projekt zu – inklusive der steirischen Geschäftsführung. Mit Datum vom 7. August erklärte auch die Regierung von Friaul-Julisch Venetien ihr Einverständnis. Gleichzeitig empfahl sie die Zuziehung der Region Venetien als «zweckmässig». In der Tat wäre andernfalls Venetien sowohl ausserhalb der Arge Alp wie der jetzt geplanten geblieben. Übrigens hatten sich in Venetien wie im Friaulischen am 15. Juni die Democristiani – wenn auch unter Verlust ihrer bis dahin absoluten Mehrheiten – behauptet, sie führten seitdem da wie dort Koalitionsregierungen an, die dortigen Partner für Graz, Klagenfurt usw. blieben also die bisherigen. Schliesslich konstatierte ein mit 15. Oktober datiertes Dokument der Landesamtsdirektion in Graz, dass mittlerweile auch Kroatien sein positives Interesse bekundet habe. Von Ober- beziehungsweise von Niederösterreich war in diesem Text nicht mehr die Rede.

Rund ein Jahr, nachdem Niederl seine Initiative gestartet hatte, schien ihr unmittelbares Ziel, die Konstituierung der Arge, in Reichweite. Auch bezüglich der Aufgabenbereiche der Arge muss es im Herbst 1975 weit gehende Verständigung gegeben haben. Denn als die Steiermärkische Landesregierung auf der Basis des erwähnten Dokuments am 2. Dezember 1975 auf die Interpellation der vier Abgeordneten vom Vorjahr antwortete, sagte sie unzweideutig, ein blosser «Beitritt der Steiermark zur Raumplanungsgruppe Alpen-Adria erscheint [...] nicht zweckmässig». Denn, wir wissen es, mit der Arge war mehr und Ehrgeizigeres intendiert. Daher war die Irritation in Graz gross, als unter dem 18. Dezember der Kärntner Landesamtsdirektion Dr. Hauer an Tropper schrieb, es erscheine ihm tunlicher, statt eine neue Organisation zu gründen, dass die Steiermark einfach der Raumplanungsgruppe beitrete. Wusste in Klagenfurt der Landesamtsdirektor nicht,

was sein politischer Chef, Landeshauptmann Wagner, längst gebilligt hatte? Oder schickte dieser jenen vor, um eine Wendung in Strategie und Taktik des Chefs zu bemänteln? Unsere Quellen sagen darüber nichts. Aber den zeitgenössischen Printmedien entnimmt man, dass Wagner an der Jahreswende 1975/76 die politische Entscheidung über die Realisierung eines wesentlichen Teils der für Kärnten relevanten Autobahnen auf sozusagen bilateraler Ebene zwischen Wien und Klagenfurt herbeizuführen erwartete.¹⁴ Konkret ging es um die Fertigstellung der österreichischen Südautobahn A 2. Eine der Finanzierungsvarianten – Kreditaufnahme und Begleichung des Schuldendienstes aus Mautgebühren, die auf den Pashöhen von Wechsel und Pack eingehoben werden sollten – hatten Kärnten und die Steiermark bislang als diskriminierend für ihre Bürger kategorisch abgelehnt; die sollten «ihre» Autobahn so mautfrei benutzen können wie die an der Westautobahn A 1 Wohnhaften. Ende Jänner 1976 stimmte nun Wagner gelegentlich eines Regierungs- und Parteigipfels der SPÖ der Mautvariante zu, weil dort gleichzeitig beschlossen wurde, eine nicht mautpflichtige, autobahnähnliche Schnellstrasse S 6 von Wien über den Semmering und durch das Mürz- und Murtal bis nach Kärnten zu bauen. Dieses Projekt kam offenbar auch der steirischen Sozialdemokratie gelegen, deren Vorsitzender Landeshauptmann-Stellvertreter Adalbert Sebastian die Entscheidung mittrug. Es sah danach aus, als ob sich die SPÖ für die Interessen der Obersteirer sehr ins Zeug legte – von denen wurde sie auch mehrheitlich gewählt –, wogegen sie sich für die Ost- und Weststeirer sowie die Grazer nicht engagierte. Aber von diesen Aspekten abgesehen, machte der Vorgang eines deutlich: Die Problemlösungen wurden ausschliesslich innerhalb der SPÖ erarbeitet, die ÖVP-Politiker Niederl und sein Strassenbaureferent Landesrat Josef Krainer jun. – ab 1980 Niederls Nachfolger an der Spitze des Landes – blieben von ihnen ausgeschlossen.

Der Verdacht lag nahe, Landeshauptmann Wagner wüschte wenigstens auf absehbare Zeit die Arbeitsgemeinschaft nicht mehr, er wolle die Steiermark mit der Mitgliedschaft in der Raumplanungsgruppe abspeisen. Geharnischte Antworten aus Graz konnten nicht ausbleiben: die naturgemäss unpopuläre Maut wurde strikt abgelehnt, ein Strassenbaugipfel aller betroffenen Bundesländer mit dem Finanzminister wurde gefordert, auf der Arbeitsgemeinschaft wurde beharrt. Schon am 3. Februar 1976 hatte der Landtag in Graz den Regierungsbericht vom 2. Dezember, worin der simple Beitritt zur

Raumordnungsgruppe abgelehnt worden war, einstimmig gebilligt – also mit den Stimmen der sozialdemokratischen Fraktion. (Auch von dem Mautplan rückte Sebastian bald wieder ab.) Dementsprechend sagte Troppers offizielle Antwort an Hauer am 24. Februar, dass die «Institution», der beizutreten die Steiermark aufgefordert war, den «Erwartungen nur teilweise» entspreche, wogegen nach «unserem Entwurf der Bogen der Zusammenarbeit über den Bereich der Raumordnung und des Fremdenverkehrs hinaus gespannt ist».¹⁵ Mit dem Verweis auf Venetiens Kooperationsinteresse deutete Tropper einmal mehr an, dass Fortsetzung auf dem hergebrachten Niveau nicht taue.

Aufgelöst war der Stillstand damit aber keineswegs. Während des ersten Halbjahres 1976 wurde zwischen Graz und Klagenfurt über die rechtliche Zulässigkeit beziehungsweise politische Tunlichkeit diskutiert, die Arge juristisch so zu fundieren, dass Kärnten und die Steiermark einen Vertrag (gemäss Artikel 15a B-VG) abschliessen, dem die ausländischen Regionen sich assoziieren sollten. So hatten es sich Beamte der Landesamtsdirektion in Graz ausgedacht, so war am 3. Dezember 1975 an Kärnten geschrieben worden. In Klagenfurt wollte man davon nichts wissen, die Steirer beharrten.¹⁶ Aber es ist bemerkenswert, dass das Schreiben Hauers vom 18. Dezember, das die Krise ausgelöst hatte, diesen Punkt gar nicht berührt hatte. Er war demnach nicht die Ursache der Komplikationen, er war allenfalls, wenn man es wollte, geeignet, sie zu verlängern. Tatsächlich verschwand er später geräuschlos von der Agenda.

Die Causa stockte während des ganzen Jahres 1976. Bewegung kam in sie erst wieder, als die Austria Presse Agentur (APA) am 14. Jänner 1977 verbreitete, eine «ARGE Ost» sei im Entstehen, und deren Mitglieder nannte. In dieser Liste fehlte Kärnten. Allerdings hiess es weiter, Venetien (!) schlage vor, auch Kärnten und Salzburg zuzuziehen und diese hätten bereits «durchaus positiv» reagiert. Zwar sähe Landeshauptmann Wagner «gewisse Schwierigkeiten», weil in der gedachten ARGE «eine einheitliche politische Ausrichtung fehle» – er meinte offenbar eine einheitliche parteipolitische. Aber er halte eine Institution für nötig, um in einer Region, deren Oberflächenverhältnisse «die höchsten Infrastrukturinvestitionen der Zukunft» erforderlich machten, «Fehlplanungen mit grossen Auswirkungen über die Grenzen hinaus» zu vermeiden. Lag der APA-Meldung ein bis in die Details abgestimmter politischer Vorstoss zu Grunde, der Kärnten Peitsche und

Zuckerbrot gleichzeitig zeigte? Und lag sein Ursprung in der Grazer Burg? Empfindliche Kärntner Reaktionen aus den folgenden Tagen lassen daran denken. Es hiess unter anderem, Landeshauptmann Wagner werfe der Steiermark Inaktivität bezüglich der ARGE-Gründung vor.¹⁷ Wie auch immer: Landeshauptmann Niederl sah den Boden genug aufbereitet, um sich am 24. Jänner wieder direkt an Wagner zu wenden. Er schrieb, in der Presse und ihren Kommentaren habe sich «jedenfalls herauskristallisiert», dass eine «neue Institution [...] geschaffen werden müsste». Zum Vertrag nach Artikel 15 a B-VG bemerkte er: «Mir ist in diesem Zusammenhang gleichgültig, welche Form gewählt wird. M. E. reichen auch übereinstimmende Regierungsbeschlüsse aus.» Schliesslich sagte Niederl zu Wagners (partei)politischen Bedenken lapidar: «Wir werden uns sicher auf einem Modus finden, um von vornherein solche Schwierigkeiten auszuschliessen.»

Vom Abschluss des Konstituierungsprozesses der Arge war man gleichwohl noch ziemlich entfernt. Wir überblicken bei weitem nicht alle Ursachen dafür, aber eine lag weiter in den Beziehungen zwischen Graz und Klagenfurt. Mitte März 1977 antwortete Wagner, er habe Slowenien und Friaul gefragt, ob in nächster Zeit ein Koordinierungsgespräch auf politischer Ebene geführt werden solle. Wollte er dazu einladen und Graz beziehungsweise Venedig die Initiative entwinden? Sah er eine Chance, mit Hilfe dieser Thematik die kärntnerisch-slowenischen Spannungen zu lockern? Falls es sich so verhielt, so wurde Wagner enttäuscht: Seit Anfang Mai 1977 begegnen öffentliche und inoffizielle, aber aus hochrangiger Quelle stammende Signale, wonach Slowenien eine von Kärnten ausgehende Arge-Gründung nicht akzeptieren könne. Zugleich wurde von slowenischer Seite angeregt, die Steiermark solle einmal mehr die Zügel in die Hand nehmen.¹⁸

Wie sich die Dinge 1977/78 weiter entwickelten, verraten unsere Grazer Quellen nicht. Wir wissen über die flüchtigen Erwähnungen von Oberösterreich und Salzburg hinaus nicht, wann und wie diese beiden Länder näher an das Projekt herantraten, und dasselbe gilt für Bayern. Als am 28. April 1978 im Roten Saal der Grazer Burg hohe Beamte zusammentraten, um abschliessend über das Statut der Arge und über die Konstituierungszereemonie zu beraten, waren alle Regionen jedenfalls vertreten, die sich im November in Venedig einfanden.

Aus dem «Resümeeprotokoll» dieser Sitzung geht hervor, dass es mindestens einmal eine analoge Zusammenkunft bereits gegeben hatte. Jetzt wa-

ren die damals offen gebliebenen Fragen aufzuarbeiten. Aus dem «Statut» gehörte zu diesen nur mehr Artikel 3 über die Aufgaben der Arge. «Über Wunsch Bayerns» erhielt er nun seine endgültige Fassung; leider wissen wir nicht, worin sie sich von einer früheren unterschied. Deren Wortlaut gemäss wollte die Arge generell «die gemeinsame informative Behandlung und Koordinierung von Fragen» besorgen, «welche im Interesse der Mitglieder liegen». War es eine Leerformel oder wurde damit eine Ausdehnung über das Themenspektrum hinaus möglich gemacht, das anschliessend demonstrativ («insbesondere») aufgelistet war? Diese Liste stellte «transalpine Verkehrsverbindungen» und «Hafenverkehr» an die Spitze. Daran schloss sich ein Katalog minder dringlicher Anliegen. – Im Übrigen orientierte sich das Statut an dem der Arge Alp beziehungsweise an deren einschlägigen Beschlüssen von Mösern 1972. Artikel 2 erklärte Erweiterung des Kreises von Mitgliedern und Beobachtern für möglich; beginnend mit den Regionen Trentino-Südtirol (1981) und Lombardei (1985 Beobachter, 1988 Mitglied) wurde von ihm in der Folge wiederholt Gebrauch gemacht. Artikel 4 postulierte «regelmässig Zusammenkünfte auf Regierungsebene», zu welchen jede Region maximal drei Vertreter entsenden durfte (Artikel 6); das sollte die Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit der Treffen sicherstellen.¹⁹ Über gemeinsame Finanzierung war nichts gesagt, jede Region hatte ihren Aufwand also selbst zu tragen. Artikel 12 sprach von «bestehenden» Kommissionen, neben welchen «Arbeitsgruppen» gebildet werden konnten; das Statut selbst verriet aber nicht, welche Kommissionen bestanden. Das und anderes ist indessen dem «Resümeeprotokoll» zu entnehmen. Danach waren vier fachlich-sektorale Kommissionen vorgesehen, an der Spitze eine für «Nord-Süd-Verbindungen (Schiene, Strasse, Luft)». Ihnen allen sollte ein «Arbeitsausschuss der leitenden Beamten vorangestellt» werden, quasi ein politischer «mit analysierendem und vorbereitendem Charakter» im Hinblick auf die «Präsidentenkonferenz» (so Tropper). «In einer eingehenden Diskussion» vereinbarte man «grundsätzliche Arbeitsweisen» der Kommissionen, nämlich gegenseitige Information, «Aufspüren der Gemeinsamkeiten der Mitgliedsländer und aktiven Beobachter» und Empfehlungen an die «Regierungschefs zwecks Setzung gemeinsamer politischer Aktivitäten». Der nüchterne Protokolltext lässt eine Gemengelage von ziemlicher Ambition und Reserve vermuten; anders hätte es zu derlei Vereinbarungen kaum eingehender Diskussion bedurft. Geschäftsführung in

einer Hand, zum Beispiel durch die Steiermark – war im Statut nicht mehr vorgesehen; sie sollte mit dem Vorsitz auf Regierungsebene beziehungsweise dem in den einzelnen Kommissionen alle zwei Jahre wechseln und unter den Regionen rotieren.

Schliesslich schlug Giorgio Dominese, der Vertreter Venetiens, mehrere Termine für den feierlichen Akt in Venedig vor: alle lagen vor der Sommerpause, einige wurden für geeignet erklärt, zuletzt taugte keiner. Es brauchte «von Graz bis Venedig» nochmals sieben Monate – bis zum 20. November. Der war in Oberitalien ein sehr nebeliger Tag. Landeshauptmann Niederls Flugzeug erhielt weder in Venedig noch in der Umgebung Landeerlaubnis.²⁰ Der Initiator der Arge Alpen Adria erlebte ihre Konstituierung nicht live – eine Kette von Vorzeichen?

Anmerkungen

- 1 Kleine Zeitung (Graz), 22. November 1978 (mit einigen Informationen über substantielle Passagen aus den Statements einzelner Regierungsvertreter).
- 2 Die Akten liegen jetzt bei der FA 1E «Europa und Aussenbeziehungen» der Landesamtsdirektion, früher beim «Referat für regionale Aussenbeziehungen». Der «Bericht über die Rolle der Steiermark bei der Gründung der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria sowie den (sic!) erzielten Arbeitsergebnissen in den ersten Jahren des Bestehens dieser Gemeinschaft», im Umfang von 20 Typoskriptseiten und vermutlich im Winter 1980/81, jedenfalls nicht vor Oktober 1980, geschrieben, trägt keinen Verfassernamen; es ist aber unstrittig, dass G. Gorbach die Autorin war. Der Verfasser dankt Landesamtsdirektor i. R. WHR Dr. Gerold Ortner für die Anregung, sich mit der Thematik zu befassen, und für die Erlaubnis, die Materialien uneingeschränkt nutzen zu können. Wo sich in der Folge aus dem Text ergibt, dass auf diese Akten Bezug genommen wird, wird auf Nachweise im einzelnen verzichtet.
- 3 «Bericht» (wie Anm. 2), S. 2.
- 4 Hubert Senn, «Die Entstehung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer. Erinnerungen eines <Geburtshelfers>», in: *Nachbarn im Herzen Europas. 20 Jahre Arbeitsgemeinschaft Alpenländer*, München 1992, S. 9–16.
- 5 Senn (wie Anm. 4), S. 9 f.: durch die 1971 aus dem Mund Bassettis erfolgte «Erwähnung des Wunsches nach einer Autobahntrasse Ulm – Mailand schiebt sich in der Entwicklung der Dinge erstmals ein Motiv für die Entstehung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer deutlich nach vorn».
- 6 Senn (Anm. 4), S. 16, unter «Ergebnis 10».
- 7 Der «Bericht» (Anm. 2) erwähnt das Ulm-Mailand-Projekt mit keinem Wort.
- 8 Brief des Generalsekretärs von «Euregio» an Landeshauptmann Niederl vom 7. Mai 1974.
- 9 Büro Landeshauptmann Niederl an Landesamtspräsident Tropper, 16. Mai 1974.
- 10 So zu erschliessen aus dem Schreiben Büro Landeshauptmann Niederl an Tropper vom 8. Juli 1974.
- 11 «Bericht» (Anm. 2), S. 2 f.
- 12 Schreiben der Landesamtsdirektion Tirol an Dipl. Ing. G. Gorbach vom 17. Juli 1974 mit informativen Beilagen.

- 13 Vgl. z. B. Südost-Tagespost (Graz, Organ der steirischen ÖVP) vom 11., 12. und 17. Dezember 1974; berichtet wird über Bundeskanzler Kreiskys Kritik an den Kärntner Slowenenvertretern, die es abgelehnt hatten, mit der Bundesregierung über eine in Kärnten – damals noch nur in Kärnten – abzuhaltende Abstimmung zur sog. Minderheitenfestellung zu verhandeln; am 12. 12. titelt die Zeitung: «Jugoslawien: Die Stimmungsmache gegen Österreich geht weiter», am 17. 12.: «Belgrad: Wieder Vorwürfe, «Nein» zu Verhandlungen».
- 14 Zu dem teils bloss Angedeuteten eingehend z. B. Kleine Zeitung (Graz) 13. und 17. Dezember 1975, 25. und 31. Jänner sowie 1.–5. Februar 1976.
- 15 Dass die «Raumplanungsgruppe» diese Fragen nicht erörterte, war u. a. aus einem älteren Schreiben von Kärntens Landeshauptmann-Stellvertreter Erwin Frühbauer (SPÖ) an Landeshauptmann Niederl vom 5. September 1975 hervorgegangen, worin der in der «Raumplanungsgruppe» erarbeitete «Erste gemeinsame Raumplanungsbericht für das Alpen-Adria-Raum» referiert worden war.
- 16 Ausführlicher der «Bericht» (Anm. 2), S. 5.
- 17 Der Kärntner ÖVP-Landeshauptmann-Stellvertreter Bacher liess das Büro Niederl am 20. 1. 1977 telefonisch auf einschlägige Artikel in Kleine Zeitung (Klagenfurt) und Kärntner Tageszeitung (Organ der SPÖ-Kärnten) jeweils vom 20. 1. 1977 aufmerksam machen.
- 18 Landeshauptmann Wagner an Landeshauptmann-Stellvertreter Niederl 15. 3. 1977; APA-Aussendung vom 6. Mai 1977; «Bericht» (Anm. 2), S. 6; Minister Mikos mündlich gegenüber G. Gorbach am 22. Juni 1977; mündliche Mitteilung von Gorbach an den Verfasser vom 21. März 1992.
- 19 Zu den damaligen Regeln der Arge Alp vgl. Senn (Anm. 4), S. 17–19.
- 20 Kleine Zeitung (Graz), 22. November 1978.