

ALPENKONVENTION MUSS ALPINE RAUMORDNUNG ENDLICH STÄRKEN

von Peter Haßlacher*

Die Alpenkonvention ist seit 1995 in Kraft, das Durchführungsprotokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ wurde von Österreich im Jahre 2000 unterzeichnet und ist seit 2002 in Kraft. Dieses multilaterale Vertragswerk hat deshalb so große Bedeutung, weil es alpenweit gültige Lösungen und Kooperationen ermöglicht, die auf regionaler und einzelstaatlicher Ebene nicht mehr erreicht werden können. Dazu zählen Probleme des alpenquerenden Transitverkehrs und der gefährlichen touristischen Wachstumsspirale. Das Raumplanungsprotokoll ist sektorenübergreifend und ist vorausschauend an der Zukunft dieses sensiblen und verletzlichen Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraumes Alpen orientiert. Die Alpine Raumordnung (ARO) ist eine ganz besondere Disziplin der Raumplanung, die nach einer versöhnlichen Balance zwischen Nutzung und Freiraum sucht.

Im Laufe der Jahrzehnte haben sich einige fachspezifische Teildisziplinen der Raumplanung herausgebildet, die mehr oder weniger etabliert in Planungsrecht und Gesamtplanung eingebettet sind: forstliche Raumplanung, landwirtschaftliche Raumplanung, wildökologische Raumplanung, Energieraumplanung, maritime Raumplanung sowie auch die Alpine Raumordnung.

ANFÄNGE DER ALPINEN RAUMORDNUNG

Die Alpine Raumordnung (ARO) ist in der zweiten Hälfte der 1970iger-Jahre als Reaktion auf den skitouristischen Erschließungsboom entstanden, im Wesentlichen gefordert und vorgetragen von den großen Alpinverbänden. Ein Doyen dieser frühen Phase der ARO war der Chef der Tiroler Landesplanung Helmuth Barnick, der später auch als Bundesländervertreter an den Verhandlungen einzelner Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention teilgenommen hat. Vor mittlerweile 30 Jahren schrieb er in einer Festschrift zum 30-jährigen Bestand der Raumplanung in Österreich:

„Aufgabe der Raumordnung ist es, auf eine Konsolidierung des Fremdenverkehrsangebotes hinzuwirken und in den hochentwickelten Fremdenverkehrsgebieten die gefährliche ‚Wachstumsspirale‘ zu vermeiden. Im Rahmen der Alpinen Raumordnung ist auf eine Festlegung der Grenzen der Erschließung und die Erhaltung großräumiger Ruhegebiete hinzuwirken.“

Diese Definition wurde im Laufe der Jahre ergänzt, verfeinert und um einige Instrumentarien erweitert (z.B. von Dieter Bernt, Peter Haßlacher, Franz Rauter). Auf der Basis regionaler Gesetze und Politiken kamen dafür geeignete Naturschutz- und Raumordnungsinstrumente zur Anwendung: Gletscherschutz, Schutz der Alpinregion, strategische Schutz-

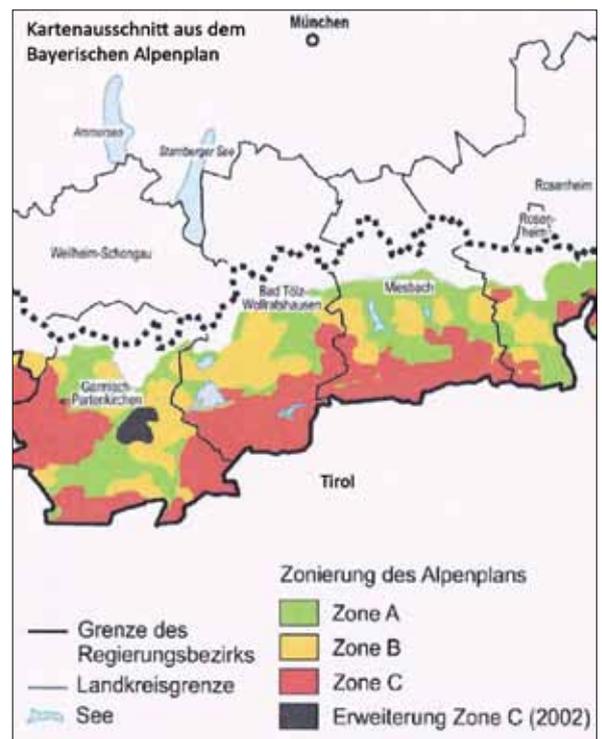
gebiete, Ruhegebiete, Raumordnungsprogramme betreffend den Ausbau der skitouristischen Infrastrukturen, Richtlinien für die Skierschließung, Inventare zur Freihaltung besonders wertvoller Gebiete usw. Mit dem **Bayerischen Alpenplan** (1972) wurde das wohl interessanteste Planungsinstrument entwickelt, weil der Alpenplan flächenhaft und verbindlich für den gesamten bayerischen Alpenraum gilt und zugleich nach verschiedenen Zonen der Schutzintensität abgestuft ist.

Leider hat es im gesamten Alpenraum zu keiner weiteren vergleichbaren Planung im Rahmen der ARO gereicht. Mag sein, dass es in einem Land mit einem kleinen Alpenanteil leichter gewesen ist, ein derartiges Konstrukt zu beschließen als in einem Land mit hundertprozentigem Alpenanteil. Ehrlich gesagt, es hat einfach auch der politische Wille gefehlt. In **Tirol** zum Beispiel, – ein permanentes Schwungrad für die gefährliche alpenweite skitouristische Wachstumsspirale –, hatte die Landesforstdirektion schon 1972/73 (vgl. Bayerischer Alpenplan 1972) einen „Landschaftsplan Tirol“ für das gesamte Landesgebiet entworfen. Unter Ausklammerung des unmittelbaren Siedlungs- und Wirtschaftsraumes lag ein in

- großflächige Ruhe- und Wandergebiete (insbesondere Waldgebiete, alpines Urland, Gletscherflächen)
- Landschaftsschutzgebiete
- Naturschutzgebiete
- Naherholungszonen
- Fremdenverkehrsentwicklungsgebiete

unterteilter Raumplan vor.

Dieser für die Zukunft Tirols weitsichtige, von einer Landesdienststelle erarbeitete „Landschaftsplan Tirol“, erlangte aller-



dings nie Verordnungscharakter durch einen Beschluss der Landesregierung. Lediglich die „**Ruhegebiete**“ wurden als Kernelemente der Alpinen Raumordnung 1975 in das neu geschaffene Tiroler Naturschutzgesetz aufgenommen. Zwischen 1981 und 2000 wurden, mehr anlassbezogen als strategisch geplant, insgesamt acht Ruhegebiete per Landesregierungsbeschluss nach umfangreichen Stellungnahmeverfahren eingerichtet. Sie umfassen 1.328,23 km² (Stand 31.8.2016) im vorrangig alpinen Bereich, was einem Anteil von 10,5 Prozent der Landesfläche entspricht. Planungsrechtlich relevant ist, dass in diesen Ruhegebieten ausnahmslos keine lärmertregenden Betriebe, keine Seilbah-

* Peter Haßlacher ist Vorsitzender von CIPRA Österreich

nen für die Personenbeförderung und Schlepplifte, kein Neubau von Straßen mit öffentlichem Kraftfahrzeugverkehr, keine erhebliche Lärmentwicklung (seit 2015 sind aber Maßnahmen im Rahmen der „Energiewende“ ausgenommen) und keine Durchführung von Außenabflügen und Außenlandungen mit motorbetriebenen Luftfahrzeugen zu touristischen Zwecken gestattet sind (Vergleich Rote Zone C, Bayerischer Alpenplan). Das räumliche Mosaik an Ruhegebieten findet zwar nicht in allen Gemeinden Akzeptanz, interessant ist aber, dass die gute Betreuung des seit 1991 bestehenden Ruhegebietes am Zillertaler Hauptkamm heuer sogar eine Erweiterung um 43 km² im Tuxer Tal ermöglicht hat.

ALPINE RAUMORDNUNG WURZELT AUCH IN DER ALPENKONVENTION

Keine Frage, dass in die Ende der 1980iger-Jahre einsetzenden Verhandlungen für das „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“ = „Alpenkonvention“ als integratives Instrument zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraumes große Hoffnungen in einen Fortschritt zu einer alpenweiten Alpen Raumordnung gesetzt wurden. Die ersten Dokumente dieses Vertragswerkes haben diese Hoffnung bestärkt, nämlich der 1988 einstimmig gefasste Plenumsbeschluss des Europäischen Parlaments für die Ausarbeitung der Alpenkonvention und schließlich die von allen UmweltministerInnen der Alpenstaaten und der EG

anlässlich der I. Alpenkonferenz 1989 in Berchtesgaden gefasste Resolution mit dem Ziel der Erarbeitung der Konvention und die dafür enthaltenen Zielvorgaben. Die für die Zukunft des Alpenraumes vorsorgende Raumplanung schien gestärkt zu werden, politisch und inhaltlich. Auch für die Alpine Raumordnung enthielt die Resolution sehr präzise Vorgaben:

Die UmweltministerInnen erwarteten im Punkt 40 „die Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze in überörtlichen und örtlichen fächerübergreifenden Programmen und Plänen mit verbindlichen Zielen der Raumordnung, zum Beispiel

- zur Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Ausweisung geeigneter Siedlungsräume
- zur Freihaltung gefährdeter Gebiete
- zur Freihaltung möglichst weiter Gebiete von großtechnischer Erschließung
- zur Schaffung großräumiger Schutz- und Ruhezonen
- zur Sicherung des Wohnbedarfs der örtlichen Bevölkerung
- zur Verhinderung einer Überlastung durch Zweitwohnsitze
- zur Freihaltung der Abflussräume von Gewässern
- zur integrierten Verkehrsentwicklung sowie
- zu Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur- und Landschaft.“

Auch in den völkerrechtlich verbindlichen **Durchführungsprotokollen der**

Alpenkonvention sind schließlich Bausteine für die Alpine Raumordnung enthalten, verstreut über mehrere Protokolle. Leider wurde bei den Verhandlungen der Protokolle keine Anstrengungen unternommen, u.a. die nachfolgend angeführten Inhalte im Zusammenhang mit dem Instrument der Ruhegebiete zu harmonisieren:

Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“: Artikel 11 Abs 3

Sie fördern die Einrichtung von Schon- und Ruhezonen, die wildlebenden Tier- und Pflanzenarten Vorrang vor anderen Interessen garantieren. Sie wirken darauf hin, in diesen Zonen die für den ungestörten Ablauf von arttypischen ökologischen Vorgängen notwendige Ruhe sicherzustellen, und reduzieren oder verbieten alle Nutzungsformen, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind.

Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“: Artikel 9 Abs 4 lit b

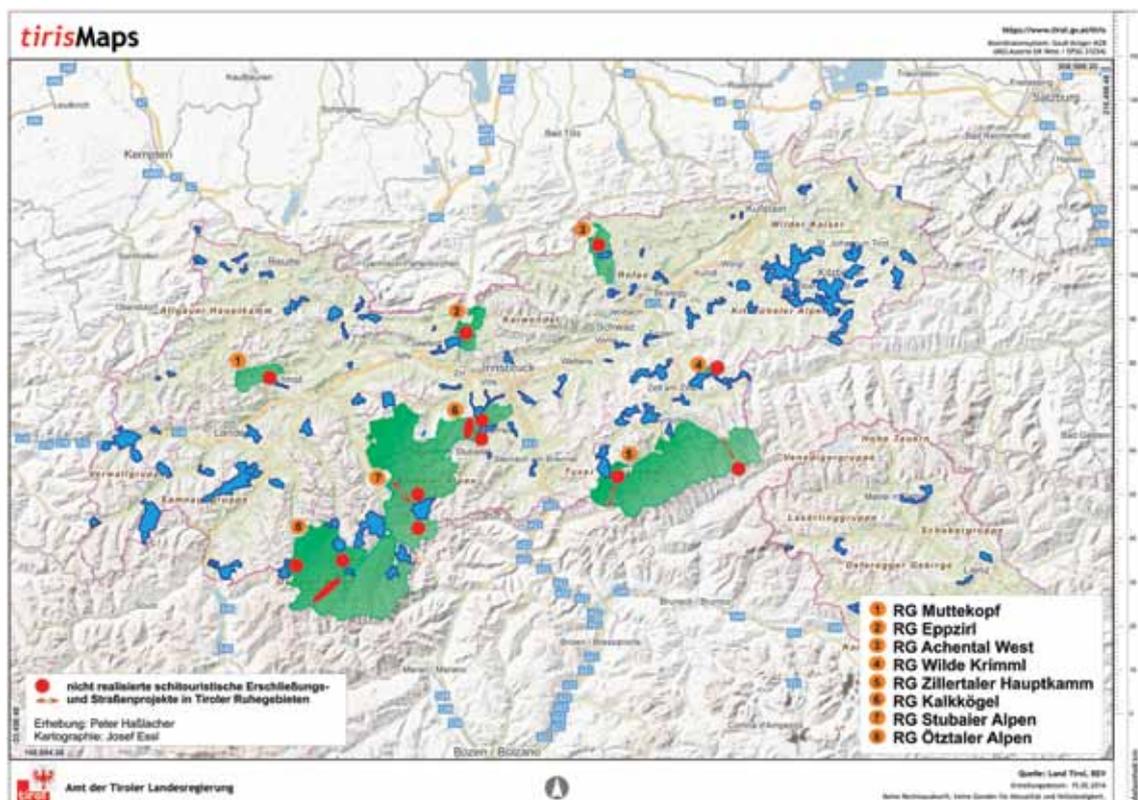
Ausweisung von Ruhezonen und sonstigen Gebieten, in denen Bauten und Anlagen sowie andere störende Tätigkeiten eingeschränkt oder untersagt sind.

Protokoll „Tourismus“: Artikel 10

Die Vertragsparteien verpflichten sich, gemäß ihren Vorschriften und nach ökologischen Gesichtspunkten Ruhezonen auszuweisen, in denen auf touristische Erschließungen verzichtet wird.

Die Vertragsparteien verabsäumten es, bzw. war es politisch nicht gewollt,

diese Einzelmaßnahmen zu bündeln und schließlich umzusetzen. Dass Ruhegebiete wichtige Instrumente der alpinen Erholungs- und Freiraumplanung sind sowie Rückzugsräume für Mensch und Tier ohne Lärm, dürfte mittlerweile aufgrund der fortschreitenden Nutzungsverdichtung unbestritten sein. Trotzdem hat eine Phase begonnen, ihre Demontage zu versuchen: Ruhegebiet „Kalkkögel“ (Tirol), Bayerischer Alpenplan, Naturschutzgebiet



Warscheneck-Nord (OÖ), Lockerung des Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogrammes, Ausnahmen für mit Lärm verbundenen Maßnahmen in Ruhegebieten für die „Energiewende“ (Tirol). Gar nicht vorzustellen, hätten diese acht Ruhegebiete in Tirol nicht bestanden. Dann wären die in der Karte rot eingefärbten Projekte (Seilbahnen, Straßen) in den grün dargestellten Ruhegebieten verwirklicht worden (siehe Karte S. 8).

HANDLUNGSBEDARF SEITENS DER ALPENKONVENTION

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Alpenkonvention eine Reihe von Bausteinen enthält, welche die alpenweite Aufschaukelung mit Infrastrukturen bremsen und begrenzen könnte. Andererseits sind die Vertragsparteien nicht im Stande, diese Vertragsinhalte gegen die mächtige Seilbahn- und Tourismuslobby anzuwenden und umzusetzen. Es ist unbestritten, dass die Quantität der skitouristischen Transportanlagen und Freizeiteinrichtungen aller Art nach wie vor steigt und Maßnahmen auf regionaler Ebene aufgrund des alpenweit wirksam werdenden Phänomens der beinahe automatisierten Wachstumsspirale für eine Entschleunigung nicht mehr ausreichen. Die Alpenkonvention hatte am Ausgangspunkt der Verhandlungen und zum Zeitpunkt ihres In-Kraft-Tretens den Anspruch, diese raumwirksamen Belastungen zu senken, will sie ein alpenweit anerkanntes politisches und rechtliches Konstrukt für eine nachhaltige Alpenraumentwicklung sein.

NEUE ALPINE RAUMORDNUNGSARCHITEKTUR UND -KULTUR GEFORDERT

Angesichts der jährlich mehr und dichter werdenden Skigebietszusammenschlüsse, der Begehrlichkeiten gegenüber Schutzgebieten und verbindlichen Raumordnungsplänen, hat CIPRA International auf Initiative der nationalen CIPRA-Vertretungen von Deutschland, Österreich und Südtirol anlässlich der Raumordnungsministerkonferenz der Alpenstaaten im April 2016 in Murnau (D) Maßnahmen gegen die flächenhaft ständig weiter ausufernden Erschließungen gefordert. Der Fachverband der Seilbahnen in der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) hat in der Folge gewohnt untergrifflich reagiert. Der deutsche Vorsitz der Alpenkonvention hat nun die Einsetzung einer Plattform „Nachhaltige Raumentwicklung in den

Alpen“ vorgeschlagen und den Entwurf eines Arbeitsmandats für die Jahre 2017–18 formuliert. Diesem wurde seitens des österreichischen Focal Point Alpenkonvention im Bundesministerium

noch unerschlossener Räume (Workshop 2017).

Der ungezügelter Zunahme an Sport- und Freizeiteinrichtungen aller Art im alpinen Raum muss endlich eine **neue**



© Josef Essl

Blick über den Mittelbergferner zum Linken Fernerkogel. Dessen südlicher und nördlicher Bereich soll im Zuge des geplanten Zusammenschlusses der Gletscherskigebiete von Ötz- und Pitztal auf einer Fläche von 64 ha erschlossen werden.

für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nur sehr eingeschränkt zugestimmt und das von CIPRA eingebrachte Anliegen der inhaltlichen Diskussion der alpenweiten Alpinen Raumordnung in einem alpenweit eingerichteten Gremium überhaupt ignoriert.

Erfreulich ist, dass sich auf **wissenschaftlicher Planerebene** unter der Federführung von Hubert Job, Institut für Geographie/Universität Würzburg, im Rahmen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung eine Arbeitsgruppe „Alpenweiter Freiraumschutz – Unerschlossene alpine Zonen (UAZ) und deren raumordnerische Sicherung“ gebildet hat. Mit dabei sind aus österreichischer Sicht die Experten des Amtes der Vorarlberger Landesregierung/Abt. Raumplanung und Baurecht, die sich seit einigen Jahren sehr intensiv und zukunftsweisend mit dem Planungsexperiment der „Weißzonen“ beschäftigen. Dabei werden aufgrund einer räumlichen Analyse auch die ursprünglichsten Gebiete in Vorarlberg zutage gebracht (siehe Heft 82 dieser Zeitschrift). CIPRA Österreich wurde erfreulicherweise zur Mitarbeit eingeladen. CIPRA Österreich wird sich 2017 zusammen mit der Rechtsservice-stelle Alpenkonvention der Anwendung des Durchführungsprotokolls „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ widmen und damit auch der Freihaltung

alpine Raumordnungsarchitektur und -kultur zugunsten einer besser ausbalancierten Raumentwicklung ohne weitere massive Raumopfer entgegengesetzt werden. Diese beginnt ja, wie cursorisch ausgeführt, nicht bei der Stunde null. Es gibt verschiedene Raumordnungsprogramme auf Regionsebene, die „Weißzonen“ in Vorarlberg, die Ruhegebiete in Tirol, den Bayerischen Alpenplan, die Erhebung unerschlossener Freiräume in Südtirol, usw. Jede Phase der Raumordnung und so auch der Alpinen Raumordnung braucht eigene Wege, Ideen, Strategien und Prozessabläufe.

Der alpenweit ruinöse Wettbewerb unter den Gemeinden, Talschaften, Regionen und Staaten verlangt nach einer alpenweit geführten Diskussion. Die Alpenkonvention gab mit ihrer In-Kraft-Setzung den Anstoß für eine staatenübergreifende Debatte und ist mit ihren Vertragsparteien und Gremien in der Pflicht für die Umsetzung. Die Alpenkonvention ist die einzige alpenweite Institution mit dem Anspruch, derartige Diskussionsprozesse zu führen. Es wäre unendlich schade um die bisher erzielten Ergebnisse und gemachten Anstrengungen, wenn die Magna Charta für den Alpenraum für diese raum- und gesellschaftsverändernden Entwicklungen keine befriedigende Antwort geben würde. ■