



WORKSHOP

ALPINE RAUMORDNUNG: Raumplanung unter vielschichtigen Limitationen

Salzburg, 27. September 2022

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat sich im Regierungsprogramm 2020-2024 dazu bekannt, sich für ein gebietskörperschaften- und sektorenübergreifendes Raumentwicklungskonzept für alpine Raumordnung einzusetzen. Wie Alpine Raumordnung umgesetzt werden kann, welche Herausforderungen im Alpenraum bestehen und wer die relevanten Akteure sind, diskutierten rund 50 Teilnehmer:innen beim Workshop des Alpenkonventionsbüros von CIPRA Österreich

Als Einstieg warf Paul Kuncio, Geschäftsführer von CIPRA Österreich, die Frage auf, was überhaupt „Alpine Raumordnung“ bedeute und stellte dar, dass es bis heute an einer einheitlichen Definition des Begriffs fehlt. Auch enthält das einschlägige Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention keine Legaldefinition. Zwar lassen sich in der Literatur mehrere Definitionen, wie etwa von Peter Haßlacher oder Helmuth Barnick, finden, doch mangelt es an einem allgemein anerkannten Verständnis von Alpiner Raumordnung. Als Gemeinsamkeit der unterschiedlichen Definitionen kann ihr starker Fokus auf die touristische Erschließung des Alpenraumes erkannt werden. Anlässlich des im Regierungsprogramm enthaltenen Punkt hat CIPRA Österreich in Zusammenarbeit mit einem Redaktionsbeirat und mehreren Autor:innen an einem Handbuch zur „Alpinen Raumordnung“ gearbeitet und dafür eine Definition für „Alpine Raumordnung“ verfasst:

„Alpine Raumordnung umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften wie auch Unternehmen, Verbände und Privatpersonen, die die vorausschauende Gestaltung des Alpenraumes unter Berücksichtigung regionaler, nationaler wie internationaler Zielsetzungen zum Gegenstand haben. Zum Alpenraum zählen jene Flächen, die sich im Alpenkonventionsperimeter befinden.“

Abschließend hält Paul Kuncio fest, dass es ein grenzüberschreitendes Verständnis für Alpine Raumordnung braucht, der darin erhaltene Mehrwert im Vergleich zur allgemeinen

Raumordnung bzw. Raumplanung herausgearbeitet werden müsse und das auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene es eine Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften und Sektoren benötige, um Alpine Raumordnung umzusetzen.

Die Alpenkonvention, insbesondere das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ stellt auf transnationaler Ebene eine Grundlage bzw. ein Pool für Alpine Raumordnung dar, so **Ewald Galle (BMK)**. Die topografischen Verhältnisse rechtfertigen jedenfalls eine besondere Betrachtung des Alpenraumes in der Raumplanung, die zu alpenspezifischen Herausforderungen in der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung, in der Verkehrsentwicklung und natürlich in Hinblick auf die Klima- und Biodiversitätskrise führen. Aus diesem Grund wurden auch eigene Ziele für die Raumplanung im Alpen Klimazielsystem 2050 und entsprechende Umsetzungspfade im Klimaaktionsplan 2.0. verankert. Der Bedarf an einer sektoren- und gebietskörperschaftenübergreifenden Zusammenarbeit wird auch am Beispiel der Salzburger Wirtschaftsentwicklung ersichtlich. **Christina Bauer (Land Salzburg)** zeigt die Herausforderungen anhand der verschiedenen Strukturen im geopolitisch begünstigten Zentralraum im Vergleich zu ländlicheren Regionen im Süden Salzburgs auf. Generell kann die Tendenz zu mehr Systemlösungen beobachtet werden und es starten Transformationsprozesse. Das Alpine Raumordnung für die Regionen als Instrument mit Entwicklungspotenzial gesehen wird, beweist der Plan zur Erstellung eines alpenweiten Raumentwicklungskonzeptes für Alpine Raumordnung auf Ebene der EUSALP.

Ein wesentlicher Bestandteil Alpiner Raumordnung stellt der Freiraumschutz dar, der im Rahmen des INTERREG Projekt **OpenSpaceAlps** untersucht wurde. **Constantin Meyer** von der Universität Würzburg und der ARL stellte die Ergebnisse des Projekts dar, wie etwa das Planungshandbuch zur Freiraumsicherung. Im Zentrum der Publikation steht die Herausarbeitung einzelner transferierbarer Komponenten guter Planungspraktiken sowie auf transnational anwendbare Planungsprinzipien und richtet sich damit besonders an Planungsbehörden auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Mit dem AlpPlan Network wurde zudem eine Plattform ins Leben gerufen, die den grenzüberschreitenden Austausch von Raumplanungsexpert:innen fördern sollen.

Wie bedeutend die örtliche Raumplanung/-entwicklung ist, hob **Peter Görgl von der Universität Wien** hervor und hielt zu Beginn fest, dass Raumplanung unabhängig von der Region Raumplanung sei und grundsätzlich mit denselben Herausforderungen zu kämpfen hat. Am Beispiel der Siedlungsentwicklung zeigt sich, dass Zersiedelung primär dort stattfindet, wo es die naturräumlichen Grenzen auch zulässt. Für eine nachhaltige Raumentwicklung sei der Grundsatz Innen- vor Außenentwicklung von besonderer Bedeutung und kleinere Gemeinden können hier durchaus von Großstädten lernen. Außerdem muss den Ortskernen eine neue Bedeutung und mehr Wert zuerkannt werden. Der Raumplanung darf auch nicht allein die Schuld für negative Entwicklungen gegeben werden, sondern spielen gesellschaftliche und marktwirtschaftliche Entwicklungen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Bürgermeister stellen „Change Agents“ ersten Rangs dar, die es zu unterstützend gilt. Integrierte strategische Entwicklungskonzepte können dabei unterstützen, das Potenzial für

fortlaufende Weiterentwicklung der Regionen auszuschöpfen, selbst wenn diese nicht die gleiche Rechtsverbindlichkeit aufweisen wie andere Planungsinstrumente.

Wie wichtig eine verschränkte Raumplanung ist, zeigt sich auch am Beispiel des Naturgefahrenrisikomanagements. Die teils divergierenden Interessen an der Reduzierung von Naturgefahrenrisikos und der Siedlungsentwicklung zeigt **Walter Seher (BOKU Wien)** in seinem Vortrag. Ein absoluter Schutz vor Naturgefahren ist nicht erreichbar, was zu aufwendigen Risikoabwägungen und einer Unterscheidung zwischen akzeptablen und inakzeptablen Risiken führt. Der Handlungsdruck im Naturgefahrenrisikomanagement steigt zunehmen durch den Klimawandel und der Siedlungsentwicklung, da Starkwetterereignisse häufiger werden und das Risiko für Naturgefahren steigt. Wie die Zukunft der Raumplanung im Alpenraum aussehen könnte, stellt **Nina Svanda (Universität Wien)** dar und hält zu Beginn fest: „Dazu gibt die Alpenkonvention viele Antworten“. Unter Verweis auf die Berücksichtigung der Ziele in anderen Bereichen, wird die Notwendigkeit der gebietskörperschaften- und sektorenübergreifenden Zusammenarbeit hervorgehoben. Wichtig sei zu erkennen, dass nicht die Instrumente fehlen, sondern die vorhandenen entsprechend für eine nachhaltige Raumentwicklung einzusetzen. Mit strengeren Kriterien und Beschränkungen auf überörtlicher Ebene könnte die örtliche Raumplanung gestärkt und unterstützt werden. Besonders wichtig ist die Koordinationsfunktion der Raumordnung und die stärkere Einbeziehung der Sektoralplanung.

Zwei besonders präzente Themen für den Alpenraum kann in der Verkehrsplanung und dem Tourismus betrachtet werden. Die Hoffnung, die Pandemie würde eine Verkehrswende bringen, war schnell erloschen, steigt der Vorsitzende von CIPRA Österreich und Verkehrsplaner auf der Universität, **Stephan Tischler**, ein. In der Vergangenheit hat die Eisenbahn den motorisierten Verkehr im Alpenraum wesentlich geprägt. Heutzutage schreitet die Verkehrsverlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene nur schleppend voran. Der alpine Raumstruktur setzt natürliche Grenzen und beeinflusst die Verkehrsplanung/-entwicklung wesentlich. Dies wird auch im Vergleich der Verkehrsstrukturen im Osten und Westen Österreichs ersichtlich, in dem die Verkehrsnetze immer engmaschiger werden, umso weiter man in den Osten geht. Anhand von Beispielen zeigt Stephan Tischler auch die Auswirkungen des Individualverkehrs auf und hebt hervor, dass die Infrastrukturen dafür ausgelegt sind. Es bedarf ein geändertes Verkehrsverhalten, sowie auch neue und modernere Verkehrskonzepte für eine nachhaltigere Verkehrsentwicklung im Alpenraum. Ansätze gibt es dazu viele, wie etwa auch auf Ebene der Alpenkonvention, jedoch reichen Absichten nicht aus, es bedarf auch Taten.

Der Klimawandel bringt grundlegende Veränderungen im Tourismus mit sich. Besonders der Wintertourismus wird sich ändern, da zahlreiche Skigebiete keine ausreichende Schneesicherheit und damit keine kostendeckende Saison erwarten können. Dies wird zu einem verändernden Verhalten führen und kann auch zu weiteren Anreisen der Tourismuskäste führen. Diese Veränderung wird auch die vorhandene Infrastruktur in Frage stellen, da mancher Orts überbordende Kapazitäten und in anderen Regionen unzureichende Kapazitäten vorzufinden sein werden. Fest steht bereits, dass zahlreiche Skigebiete nicht mehr

ohne die Unterstützung der öffentlichen Hand überleben können und der Unterstützungsbedarf steigen wird. Hingegen wird das Potenzial für den Sommertourismus steigen und sich das Tourismusangebot entsprechend ändern. Auch hier gilt es neue touristische Entwicklungen in die Raumplanung einzubinden und nicht als Sektoralplanung isoliert zu betrachten, damit Herausforderungen wie Zweitwohnsitze und überschießende Miet- und Grundstückspreise nicht weiter ansteigen.

Die thematischen Vorträge zeigen die Komplexität einer gebietskörperschaften- und sektorenübergreifenden Raumordnung/-planung und zugleich die Notwendigkeit auf. Aus den Diskussionen ging auch klar hervor, dass eine steigende Herausforderung und gleichzeitige Gefahr für den alpinen Freiraum in der Energiekrise gesehen werden. Die multiplen Krisen verlangen große Anstrengungen auf allen Ebenen ab, die aus langfristiger Sicht für eine umweltverträglichere Entwicklung des Alpenraumes bezahlt machen werde. Als Resultat der spannenden Diskussionen kann mitgenommen werden, dass vor notwendigen Anstrengungen nicht zurückgeschreckt werden darf, sondern vielmehr mutig in einem bereichsübergreifenden Kontext an einer Alpinen Raumordnung gearbeitet werden muss. Besonders gilt es die vorhandenen Planungsinstrumente und ihre Potenziale zu stärken und miteinander zu verschränken, damit die Raumordnung/-planung ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraumes leisten kann.

Mit Unterstützung von Bund und Europäischer Union

 Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie

