

HANDBUCH



CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN

ALPINE RAUMORDNUNG

Ein Raumentwicklungskonzept für den Alpenen Raum

Mit Unterstützung von Bund und Europäischer Union

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


LE 14-20
Entwicklung für den Ländlichen Raum

Europäische Union
Europäischer Landwirtschaftsfonds für
die Entwicklung des ländlichen Raums:
Hier investiert Europa in die ländlichen
Gebiete.



 **ALPENKONVENTION**
CONVENTION ALPINE
ALPSKA KONVENCIJA
CONVENZIONE DELLE ALPI

Impressum

Herausgeber: Umweltdachverband gGmbH, Dresdner Straße 82/7. OG, 1200 Wien,
FN: 280270m. Geschäftsführer: Gerald Pfiffinger.
Für den Inhalt verantwortlich: CIPRA Österreich im Umweltdachverband.

Redaktionsanschrift:

CIPRA Österreich – Alpenkonventionsbüro
Dresdner Straße 82/7. OG, 1200 Wien
Tel. +43/(0)1/40113 32
E-Mail: oesterreich@cipra.org

Redaktionsbeirat:

Paul Kuncio, CIPRA Österreich
Andreas Marlin, Amt der Vorarlberger Landesregierung (Abt. VIIa)
Nina Svanda, Forschungsbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung, TU Wien
Stephan Tischler, Universität Innsbruck, CIPRA Österreich
Philipp Vesely, Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen

Autor:innen:

Helmut Hiess, Rosinak & Partner
Hubert Job, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Geographie und Regionalforschung
Paul Kuncio, CIPRA Österreich
Constantin Meyer, Julius-Maximilians-Universität Würzburg,
Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hannover)
Geli Salzmann, Salzmann Raumplanung Architektur
Stephan Tischler, Universität Innsbruck, CIPRA Österreich

Fotos:

Cover u. S. 19 Hallstatt Creative Commons; S. 4 u. S. 14 © Stephan Tischler; S. 27 Mühlbach am Hochkönig, Wikimedia;
S. 46-47 ©Stephan Tischler; S. 49 Inntal, Wikimedia; S. 50-56 © Stephan Tischler

Layout und Grafische Gestaltung:

Markus Wurzer
www.markus-wurzer.com

Druck:

Sterndruck GmbH, Fügen
www.sterndruck.at



Gedruckt nach der Richtlinie des
Österreichischen Umweltzeichens
„Druckerzeugnisse“,
Sterndruck GmbH, Nr. UW 1017

INHALT

Impressum

Vorwort

1 	EINLEITUNG	5
	Warum ein Handbuch „Alpine Raumordnung“?	6
	Ziele, Adressaten, Inhalt	6
2 	ALPINE RAUMORDNUNG Stephan Tischler	7
	Das Begriffspaar „Alpine Raumordnung“	7
	Gliederung des Alpenraums	10
	Alpenkonvention und ihre Vorgaben Paul Kuncio	12
3 	RAHMENBEDINGUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN DES ALPENRAUMES Constantin Meyer & Hubert Job	16
	Rahmenbedingungen der Raumentwicklung im Alpenraum	16
	Herausforderungen im österreichischen Alpenraum	17
	Synthese: Resultierende Anforderungen für die Alpine Raumordnung	22
4 	EINORDNUNG IN DAS ÖSTERREICHISCHE RECHTSSYSTEM Helmut Hiess	23
	Begriffe und Definitionen	23
	Der generelle Rechtsrahmen für Raum- und Regionalpolitik	25
	Alpine Raum- und Regionalpolitik in der Umsetzung	28
	Empfehlungen	35
5 	ERFAHRUNGSBERICHT: GEMEINDEN UNTER DRUCK Geli Salzmann	38
	Eine Gebirgskette, 6.200 Gemeinden	38
	Alpengemeinden: Stadt und Land zugleich	39
	Schlüsse aus den Beobachtungen	43
	Lösungsansätze	45
	Résumé	47
6 	SYNTHESE	48
	Literaturverzeichnis	50
	Online-Quellen	54
	Abbildungsverzeichnis	56

VORWORT

Die Alpen stehen derzeit vor neuen, sehr großen Herausforderungen – Klimakrise, Biodiversitätskrise, Energiekrise, neue Rahmenbedingungen für den Tourismus –, die ihren Charakter als dezentralvielfältiger Wirtschafts- und Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen und ihre ökologischen, sozio-kulturellen und wirtschaftlichen Funktionen für ganz Europa grundsätzlich in Frage stellen. In dieser Situation erwähnt das österreichische Regierungsprogramm 2020-2024, dass es sich für die Ausarbeitung eines „Raumentwicklungskonzepts für Alpine Raumordnung“ einsetzen wolle. Deshalb stellt sich die Grundsatzfrage: Ist das politische Instrument einer Alpenen Raumordnung geeignet, um die aktuellen Herausforderungen und Probleme im Alpenraum auf eine produktive Weise zu lösen? Da der Begriff Raumordnung – ein Fachbegriff aus dem Bereich der politischen Planung – den meisten betroffenen Personen und Institutionen nicht oder nur sehr diffus bekannt ist, stellt sich die zweite Grundsatzfrage: Was ist eigentlich der Inhalt einer Alpenen Raumordnung, zumal dieser Begriff nicht verbindlich definiert ist, sondern eher eine Leitidee darstellt? Da es sich hierbei um schwierige Grundsatzfragen handelt, ist ein kurzer Blick auf die Geschichte der Alpenen Raumordnung hilfreich.

Eine alpine Raumordnung wird erstmals in den 1970er Jahren von Alpenvereinen, Naturfreunden und CIPRA-Österreich gefordert. Diese Verbände reagieren damit auf zahllose Projekte für neue Schigebiete und ganz besonders auf die damals geplanten Gletscherschigebiete im Kauner- und Pitztal (Tirol). Sie wollen mit diesem Instrument eine flächendeckende und grundsätzliche Lösung für die Probleme der Umweltzerstörung durch Massentourismus erreichen (also keine Einzelfalllösungen), indem die Alpen in einen Bereich (Zone) intensiver Fremdenverkehrsnutzung und in einen Bereich (Zone) der Ruhe mit nur extensiver Fremdenverkehrsnutzung gegliedert oder „zoniert“ werden. Diese Idee wird im Bundesland Tirol mit der Ausweisung von „Ruhegebieten“ (1975) und dem „Tiroler Erholungsraumkonzept“ (1981) ansatzweise umgesetzt, und auch andere Alpenstaaten experimentieren mit diesem Instrument; dabei ist der bayerische „Alpenplan“ mit seiner Zonierung der gesamten Bayerischen Alpen in drei Zonen (Erschließungs-, Puffer- und Ruhezone), der bis heute gültig ist, am bekanntesten.

Diese Ideen entstehen in den Alpen in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der damaligen europaweiten „Planungseuphorie“: Das Europäische Wirtschaftswunder führt zu einem sehr starken Wirtschaftswachstum, das sehr große Umweltprobleme verursacht, und diese werden ab 1972 in der Öffentlichkeit breit diskutiert. Die damaligen Staaten sind Sozialstaaten, die sich gegenüber den „Sozialistischen“ Staaten behaupten müssen und die zeigen wollen, dass sie ökonomischen Wildwuchs zugunsten des Gemeinwohls eindämmen können. Deshalb versuchen sie die Umweltprobleme mit einer Vielzahl von raumordnerischen Instrumenten zu lösen. Diese kreisen alle darum, einen Ausgleich zwischen „Ordnung“ (feste Rahmenbedingungen und Grenzen gegenüber einem übermäßigen Wachstum) und „Entwicklung“ (Förderung wirtschaftsschwacher Regionen) herzustellen, um ausgewogene Wirtschafts- und Lebensverhältnisse (weder Unter- noch Überentwicklung) und um ein Gleichgewicht zwischen Wirtschaft und Umwelt zu erreichen. Die Gemeinsamkeit all dieser Versuche besteht darin, dass es sich um „integrative“ Konzepte handelt (Verbindung Wirtschaft und Umwelt), die flächendeckend angelegt sind, die einen aktiven und starken Staat voraussetzen und die oft wichtige politische Grenzen überschreiten. Diese Planungseuphorie verfliegt ab den 1980er Jahren schnell, als die staatlichen Akteure realisieren, dass eine ernsthafte Raumordnung den Wachstumsinteressen der Wirtschaft widerspricht. Und als nach der Epochenwende von 1989/90 der Neoliberalismus politisch immer dominanter wird, wird Raumordnung (mit Schwerpunkt auf dem Ordnungsziel) grundsätzlich unmodern und durch Raumentwicklung (mit eher unverbindlichen Richtlinien) ersetzt. In dieser Situation verstummen die Forderungen nach einer Alpenen Raumordnung, und die einzige Persönlichkeit, die diese Forderung jahrzehntelang weiterhin vertritt und in der Öffentlichkeit lebendig hält, ist Peter Haßbacher (1949-2019), der Leiter der Fachabteilung Raumplanung-Naturschutz des Österreichischen Alpenvereins (1980-2013) und Vorsitzender von CIPRA-Österreich (2007-2019). Daher ist es eine Überraschung, dass die Idee einer Alpenen Raumordnung heute auf einmal neu auf die politische Tagesordnung gesetzt wird.

Die zahlreichen Probleme, die derzeit durch die Klimakrise, die Biodiversitätskrise, die Energiekrise und die neuen Rahmenbedingungen für den Tourismus (energieintensiver Wintertourismus und zusätz-

liche Besuchermassen durch Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg) in den Alpen ausgelöst werden und die die bereits seit langem bestehenden Probleme (Übernutzungen verschiedenster Art, Verkehr, Entsiedelung) noch weiter verschärfen, zeichnen sich dadurch aus, dass sie alle eng miteinander vernetzt sind – sektorale Problemlösungen (getrennte Lösungen für Klimaschutz, Biodiversität, Energie, Tourismus, Wirtschaft usw.) wären deshalb nicht sinnvoll und würden ins Leere laufen. Weiterhin hängen die genannten Probleme alle räumlich miteinander zusammen, und „Insellösungen“, also Lösungen nur für bestimmte Gebiete, würden die Probleme lediglich räumlich verschieben, also nicht wirklich lösen. Deshalb können diese Probleme nicht auf der Handlungsebene von einzelnen Gemeinden, Regionen, Bezirken oder Bundesländern angegangen werden, sondern erfordern ein flächendeckendes Instrumentarium (gesamte österreichische Alpen bzw. der gesamte Alpenraum). Das bedeutet zugleich, dass ein solches Instrumentarium als Instrument des demokratischen Rechtsstaates mehrere politische Ebenen von der Gemeinde bis zum Staat umfassen muss (Fachbegriff: gebietskörperschaftenübergreifend), also eine Mehrebenen-Governance-Struktur aufbauen muss.

Diese Anforderungen an ein Instrumentarium zur Lösung der aktuellen Probleme im Alpenraum – integrative und flächendeckende Lösungen mit einer Mehrebenen-Governance-Struktur – verunmöglichen sektorale und räumlich begrenzte Lösungen und sind ein starkes Argument für eine Alpine Raumordnung, denn dieses Instrument verfolgt genau diese Zielsetzung.

Trotzdem gibt es dabei zahlreiche gravierende Herausforderungen:

1. Eine solche Alpine Raumordnung ist ein schwieriges und komplexes Instrument, das nicht einfach aufzubauen ist und das viele Ressourcen erfordert; es stellt sich die Frage, ob die betroffenen Akteure daran überhaupt interessiert sind. Und die größte Gefahr besteht darin, dass man sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt, wodurch dieses Instrument inhaltsleer wird.
2. Da in Österreich Instrumente für die Förderung der Regionalentwicklung (auch im Alpenraum) bestehen, stellt sich die Grundsatzfrage, ob diese Instrumente mit verbindlichen ordnungspolitischen Elementen angereichert werden können.

Wenn dies nicht möglich ist, muss das Verhältnis zwischen Alpiner Raumordnung und Regionalentwicklung geklärt werden.

3. Eine solche Alpine Raumordnung muss in das österreichische Politik- und Raumordnungs-/Raumplanungssystem eingebunden werden, was zahlreiche politische und rechtliche Fragen aufwirft, die zuvor geklärt werden müssen.
4. Da die österreichischen Alpen einen Teil des Alpenraums darstellen und die genannten Probleme in den Alpen nicht plötzlich an der österreichischen Staatsgrenze aufhören, muss geklärt werden, wie eine österreichische Alpine Raumordnung im Kontext des gesamten Alpenraums (Alpenkonvention, EUSALP, Politiken der anderen Alpenstaaten) zu positionieren ist.

Spontan mag es vielleicht so aussehen, als sei eine Alpine Raumordnung viel zu komplex und zu schwierig, um sie umsetzen zu können. Dies ist auf der einen Seite richtig, aber auf der anderen Seite muss man sehen, dass die aktuellen Probleme im Alpenraum ebenfalls unglaublich komplex und vielschichtig sind und deshalb komplexe Problemlösungen erfordern. Wenn man vor dieser Komplexitätsfülle kapitulieren würde, dann müsste man eingestehen, dass die aktuellen Probleme im Alpenraum politisch nicht lösbar wären – und diese Position wäre für einen demokratischen Rechtsstaat nicht akzeptabel. Die Probleme, die sich in den Alpen zeigen, sind keine Probleme, die nur hier und nirgendwo sonst auftreten. Es sind die typischen Probleme einer globalisierten Wirtschaft mit einem unendlichen Wirtschaftswachstum, die sich in den Alpen lediglich anschaulicher, deutlicher, früher und zugespitzter als im Flachland zeigen. Aber genau diese Eigenschaften erleichtern es auch, trotz der großen Komplexität konkret an Problemlösungen zu arbeiten.

In diesem Sinne versammelt dieser Band eine Reihe von Beiträgen, die um die Frage einer möglichen Alpenen Raumordnung kreisen und die dazu eine breite Diskussion initiieren. Es ist zu hoffen und zu wünschen, dass durch diesen Band intensive, fruchtbare und produktive Diskussionsprozesse ausgelöst werden.

Bamberg, im September 2022

Werner Bätzing