

ALPINE RAUMSPHÄREN

NATÜRLICHE GRENZEN – UNENDLICHE MÖGLICHKEITEN

JAHRESFACHTAGUNG
DER INTERNATIONALEN ALPENSCHUTZKOMMISSION CIPRA
INNSBRUCK, 29.-30.9.2017



CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN

INNS'
BRUCK



Bundesministerium
Nachhaltigkeit und
Tourismus



INTERNATIONALE KOMMISSION ALPEN
CONVENTIONE DES ALPES ALPES KONVENTION
www.alpine.org

Mit Unterstützung von Bund und Europäischer Union

Bundesministerium
Nachhaltigkeit und
Tourismus

LE 14-20



CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN
Österreich

CIPRA ÖSTERREICH VERÖFFENTLICHUNGEN 6

ALPINE RAUMSPHÄREN

Natürliche Grenzen – unendliche Möglichkeiten

Jahresfachtagung der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA
Innsbruck/A, 29.-30.9.2017

Tagungsdokumentation
Herausgegeben von CIPRA Österreich und CIPRA International
Wien/Schaan 2019

Die Veranstaltung wurde unterstützt von Stadt Innsbruck, Land Tirol, Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, Europäische Union/ELER

Impressum:

Herausgeber:

CIPRA Österreich im Umweldachverband
Strozzigasse 10/8-9, A-1080 Wien
oesterreich@cipra.org
www.cipra.at

CIPRA International
Im Bretscha 22, FL-9494 Schaan
international@cipra.org
www.cipra.org

Redaktion:

Magdalena Christandl, Josef Essl, Reinhard Gschöpf, Magdalena Holzer

Übersetzungen:

Renate Zauner, Janko Jemec, Magdalena Holzer, Reinhard Gschöpf

Bildnachweis:

Titelbild: Tagungsort Innsbruck – inneralpine Agglomeration im engen räumlichen Rahmen.

Foto: Josef Essl

Fotos und Abbildungen im Textteil: siehe in den einzelnen Beiträgen.

Fotos der Tagung (Mittelteil): CIPRA International.

Layout und Druck:

Sterndruck GmbH, Fügen



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



Klimaneutral
Druckprodukt
Nummer muss noch angefordert werden, wenn Seitenzahl und Auflage fixiert ist.



Bundesministerium
Nachhaltigkeit und
Tourismus



INHALTSANGABE

| | |
|---|----|
| Vorwort | 5 |
| <i>Friedrich Schindegger</i> Raumordnung – eine öffentliche Aufgabe zwischen Missverständnis und Missbrauch | 7 |
| <i>Gianluca Cepollaro</i> Raumplanung, Landschaft und Lebensqualität: Ein pädagogischer Ansatz | 13 |
| <i>Markus Reiterer</i> Alpine Raum-Sphären: natürliche Grenzen, unendliche Möglichkeiten Panel: „Zustand“ der Raumplanungs-Politik im Alpenraum – alles paletti? | 17 |
| <i>Maya Mathias</i> Raumplanungspolitik im Alpenraum – alles paletti? | 19 |
| <i>Ewald Galle</i> Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention | 20 |
| <i>Horst Leitner & Karl Jordan</i> Raumplanung – do it yourself: Ideen und Beispiele Lebensraumkorridore im Pinzgau | 22 |
| <i>Robert Ortner</i> Freiraumplanung Tirol durch „Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen“ | 23 |
| <i>Roland Kals und Jens Badura</i> Thesen zum Beitrag „Kultur als Medium der Verhandlung“ | 24 |
| <i>Daniela Cerno</i> Die Initiative „Albergo Diffuso“ | 25 |
| <i>Borut Vrščaj</i> Projekt Links4Soils Verknüpfung von alpinem Bodenwissen für Nachhaltiges Ökosystemmanagement und Capacity Building | 26 |
| <i>Gerlind Weber</i> Workshop I – Multifunktionale Talverdichtungen: rette, was noch zu retten ist! | 27 |
| <i>Stefan Obkircher</i> Lebensräume neu denken – Multifunktionale Raumentwicklung im Alpenrheintal? | 28 |
| <i>Peter Haßbacher</i> Workshop II – Konsolidierung durch Alpine Raumordnung | 30 |
| <i>Federica Corrado</i> Entvölkerung und neue territoriale Dynamiken | 31 |
| <i>Miran Drole</i> Ländliche Gebiete zwischen Entwicklungsdruck und Entvölkerung | 33 |
| <i>Marianna Elmi</i> Demographischer Wandel in den Alpen – Zwischen Wachstum, Rückgang und Erreichbarkeit | 35 |
| <i>Barbara Wülser</i> Alpwil rüstet seine Raumordnung für die Zukunft – Eine interaktive Fallstudie | 36 |
| <i>Martin Sailer</i> Exkursion I - „Lokalausweis multifunktionaler Verdichtungsraum“ Auf die Nordkette (Seegrube und Hafelekar) | 38 |
| <i>Martin Schönherr</i> Exkursion I - „Lokalausweis multifunktionaler Verdichtungsraum“ Der Ballungsraum Innsbruck, das Inntal und Wipptal aus der Vogelperspektive | 41 |
| <i>Wolfgang Andexlinger & Michael Pfleger</i> Exkursion II - „Raumplanerischer Stadtspariergang durch Innsbruck“ Stadtplanung & Stadtentwicklung in Innsbruck | 47 |
| Innsbrucker Thesen zur Raumplanung und Raumordnung im Alpenraum | 50 |
| Raum ist endlich: Offener Brief an die Raumplanungskonferenz der Alpenstaaten vom 18./19. April 2016 in Murnau, Deutschland | 51 |
| Zu den Veranstaltern: CIPRA International und CIPRA Österreich | 53 |

VORWORT

DAS GEWICHT DER RAUMORDNUNG VERGRÖßERN!



Der Alpenraum steht vor besonders großen Herausforderungen. In intensiv genutzten Tälern und touristischen Zentren ähneln die Probleme mittlerweile oft denjenigen urbaner Ballungsräume: Verkehrsstau, Luftverschmutzung, Lärmprobleme, Bodenpreise und die Forderungen nach verdichtetem Bauen. In den entlegeneren Regionen rückt die Frage in den Vordergrund, wie denn die öffentliche Infrastruktur und Versorgung in Zukunft überhaupt sichergestellt werden kann. Und in einigen ganz peripheren Regionen kehrt gar die Natur zurück.

Tatsache ist: **Weiter wie bisher geht es nicht.** Klassische Lösungen wie etwa der Bau neuer Schnellstraßen – wie zum Beispiel die Verlängerung der A 27 „Alemagna“ von Belluno in Richtung österreichisch-italienische Staatsgrenze und darüber hinaus, welche seit Jahrzehnten immer wieder diskutiert wird – werden auf lange Sicht die Probleme der Zentren nur verschärfen und die Randregionen noch weiter an den Rand drängen. Doch auch entlegene Regionen profitieren kaum, wenn man nur die Straßeninfrastruktur verbessert oder die Skigebiete immerzu erweitert und die Probleme nicht aus einer ganzheitlichen Sicht heraus betrachtet.



Tatsache ist aber auch: **eine geschickte und verbindliche Raumplanung und ein haushälterischer Umgang mit unserem Boden ist Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung.** So braucht eine gute Versorgung mit öffentlichem Verkehr beispielsweise eine gewisse bauliche Dichte. Die Konzentration auf bestehende städtische Zentren statt auf neue Einkaufszentren in der grünen Wiese stärkt das örtliche Gewerbe und reduziert Fahrten mit dem privaten PKW. Letztlich profitiert auch die Landwirtschaft, wenn Kulturland in besserer Lage und mit höchster Bonität nicht der Spekulation anheim fällt.

Wir wissen es alle: **Raum ist eine nicht erneuerbare Ressource.** Eng begrenzte Täler vertragen keine unbegrenzte Nutzung. Und doch verhalten wir uns so, als ob es kein Morgen gäbe. In der Schweiz benötigt jeder und jede Bürgerin mittlerweile Siedlungsfläche von mehr als 400 m². In Österreich sind so viele Skigebiets-erweiterungen oder –zusammenschlüsse geplant, wie seit langem nicht mehr. In Bayern wurde sogar der „Alpenplan“, eines der wichtigsten Raumplanungsvorbilder im Alpenraum, in Frage gestellt, um die Erweiterung des Skigebietes am Riedberger Horn zu ermöglichen. Damit wäre wohl auch der Alpenkonvention ein dauerhafter Schaden zugefügt worden.

Die CIPRA beschäftigt sich seit vielen Jahren mit der Raumplanung im Alpenraum und hat sie zu ihrer Stärkung und Profilierung zum Schwerpunktthema der Jahresfachtagung 2017 in Innsbruck gemacht. Das große Interesse an der dieser Tagung sowie die hohe Qualität der wissenschaftlichen und praxisbezogenen Beiträge haben CIPRA International und CIPRA Österreich zur Stärkung einer neuen alpinen Raumordnungsarchitektur bewogen, einen Tagungsband zur Jahresfachtagung 2017 **„Alpine Raumsphären. Natürliche Grenzen, unendliche Möglichkeiten“** herauszugeben.

Doch unser Engagement allein reicht nicht. Für ein Umdenken in der Raumplanung braucht es nicht nur RaumplanerInnen, sondern auch Architekten, GemeinderätInnen, Studenten, BäuerInnen, Touristiker und Lehrer. Es braucht uns alle, und insbesondere die PolitikerInnen, die die Raumplanung allzu oft sehr stiefmütterlich und allein zur Durchsetzung ihrer parteipolitischen Interessen behandeln.

Die großartige finanzielle und fachliche Unterstützung dieser Raumplanungs-Tagung 2017 in Innsbruck durch das Land Tirol, die Stadt Innsbruck, das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus/Focal Point Alpenkonvention, die Landes- und die Stadtplanung, sowie das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention unterstreichen am Beispiel einer exemplarisch ausgewählten Alpenregion das gemeinsame Interesse von Regierungen und nicht-gouvernementalen Organisationen am Wohle des alpinen Raumes.

In diesem Sinne wünschen wir Ihnen eine anregende Lektüre und viele neue, zukunftsweisende Einsichten!

Katharina Conradin
Präsidentin CIPRA International
Schaan (FL)

Peter Haßbacher
Vorsitzender CIPRA Österreich
Innsbruck (AT)

RAUMORDNUNG – EINE ÖFFENTLICHE AUFGABE ZWISCHEN MISSVERSTÄNDNIS UND MISSBRAUCH



Mit über 200 internationalen TeilnehmerInnen war das Interesse an der CIPRA-Jahresfachung zum Thema „Raumplanung“ ungemein groß. Foto: J. Essl

von **Friedrich Schindegger**¹

Nicht Raumplanung, sondern die Gesellschaft gestaltet den Raum

Wir haben uns daran gewöhnt, die erhaltenen historischen Raumstrukturen im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Verhältnissen zu sehen, die sie hervorgebracht haben – und behandeln sie zum Teil als weiterhin erhaltenswertes kulturelles Erbe. Wir haben uns jedoch noch nicht angewöhnt, unsere zeitgenössisch geschaffenen Raumstrukturen im Zusammenhang mit jenen gesellschaftlichen Umständen zu sehen, die sie abbilden, genauso deutlich wie jene unserer Vorfahren. Versetzen Sie sich doch einmal in die Rolle eines aus außenstehenden unbefangenen Beobachters. Was zeigen uns

¹ Friedrich Schindegger war wissenschaftlicher Referent und stellvertretender Leiter im Österreichischen Institut für Raumplanung in Wien. Neben Lehraufträgen an verschiedenen Universitäten ist F. Schindegger Verfasser zahlreicher Publikationen zur Raumplanung.

unsere Siedlungsstrukturen?: wohlstandsbefeuerten Individualismus mit unbeschränktem Bodenverbrauch, legitimiert durch ein auf den Gartenzaun fixiertes Eigentumsideal. Ein Zerrbild? Ja, ein Zerrbild dessen, was die Raumordnungsgesetze als Ziel vorgeben.

Es sollte also niemand glauben, dass unsere Landschaften – die Siedlungsräume wie die sogenannten Freiräume – das Ergebnis eines ausgeführten Planes sind. Sie sind die – manchmal beeindruckend beharrliche – räumliche Ausprägung (der Fußabdruck) der Wertvorstellungen und Machtverhältnisse der darin lebenden Gesellschaften, in all ihrer Komplexität – durch die gesamte Menschheitsgeschichte hindurch, auch in unserer Gegenwart.

Heute werden die Nutzungs- und Standortentscheidungen nicht mehr von feudalen Herrschern, sondern von Landwirten, privaten Haushalten, Unternehmen, Investoren und öffentlichen Körperschaften usw. getroffen,



Der Dauersiedlungsraum in den Alpen ist mitunter von einer großstädtischen Dichte geprägt. Foto: J. Essl

auf Grund ihres je individuellen Kalküls – wenn auch im Rahmen behördlicher Legitimation.

Verbreitet falsches Verständnis von Raumplanung

Die so plausible Frage: „Wer plant den Raum?“ ist also falsch gestellt. Sie knüpft an einem Verständnis von *Planung* an, das aus dem *Bauwesen* kommt. Dabei handelt es sich jedoch um ein grundsätzliches Missverständnis. Raumplanung unterscheidet sich von der Bauplanung wesentlich. Es gibt keinen individuellen Auftraggeber, keinen Plan mit Umsetzungszwang und vor allem: es gibt eine Entwicklung auch ohne Planung. Raumplanung stellt somit zwar auch Handlungsvorbereitung dar, sie unterscheidet sich aber von der Bauplanung wesentlich durch Akteure, Gegenstand, Ziele und Mittel. Wer das nicht erkennt, erweckt automatisch falsche, uneinlösbare Erwartungen.

Wenn Raumplanung aber Raumpotenziale und räumliche Funktionszusammenhänge zum Gegenstand hat, heißt das, dass die Umsetzungsmaßnahmen gar nicht immer in Widmung und Bautätigkeit münden müssen. Raumentwicklung wird ja wesentlich bestimmt von Maßnahmenbereichen, die ganz andere Etikette tragen. Ich meine damit etwa Wohnbauförderung, Straßenbau, Verkehrsangebote einschließlich Tarifpolitik, Steuergesetzgebung (z.B. betreffend Grundsteuer oder Pendlerpauschale), und natürlich Umweltrecht, Naturschutzrecht usw. Das sind die sogenannten raumwirksamen Maßnahmenbereiche, von denen vielfach Standortentscheidungen und Mobilitätsverhalten primär bestimmt werden – und nicht von der Raumplanung. Insofern muss sich Raumplanung m.E. viel mehr um die Wahrnehmung der räumlichen Politikfolgen in diesen Maßnahmenbereichen kümmern.

Ich möchte hier das treffende Bild des Kollegen GÜLLER aus der Schweiz zitieren: „Das Problem der Raumplanung ist, dass sie im Lawinenkegel arbeitet und versucht, die Probleme dort zu lösen, während sie sich nicht um die oberhalb liegende Abrissstelle der Lawine kümmert.“

Moderne Raumordnungspolitik müsste also an den ´Abrissstellen´ ansetzen für

- den überzogenen Flächenverbrauch
- die erzwungene und geförderte Mobilitätssteigerung und
- für die großräumige Arbeitsteilung und Monopolisierung von Standortfunktionen

Fragwürdige Beziehung zwischen Raumplanung und Politik

Umso bedenklicher ist es, dass wir es leider mit einer fragwürdigen Beziehung zwischen Raumplanung und Politik zu tun haben.

Zunächst ist etwas vorauszuschicken, das im öffentlichen Bewusstsein nicht so differenziert wahrgenommen wird: Raumplanung vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen, nicht nur deshalb, weil sie einer bestimmten Kompetenzverteilung folgt, sondern grundsätzlich schon deshalb, weil sich die Wirklichkeit der gesellschaftlichen Lebensbezüge – und zwar gleichzeitig – in lokalen, regionalen, nationalen, europäischen und globalen Zusammenhängen vollzieht. Dass sich reale Funktionsräume immer stärker über territoriale Grenzen von Gebietskörperschaften hinweg entwickeln, wirft dabei noch ganz andere Fragen auf, die aber hier nicht näher behandelt werden können.

Hinderlich für eine Selbstertüchtigung der Raumplanung war und ist vor allem eine politische Kultur in Österreich, die ganz allgemein von einer ausgesprochenen Planungsphobie gekennzeichnet ist. Planung wird demnach nicht als politisches Instrument begriffen, sondern als Beschränkung des politischen (Spontan-) Handlungsspielraumes, als Hindernis für den traditionell praktizierten ad-hoc-Reaktionismus. Die politische Mode der Deregulierung liefert dafür auch noch die ideologische Rechtfertigung.

Dazu kommt, dass zuständige Landespolitiker es offenbar als Teil ihrer politischen Befugnis betrachten, darüber zu bestimmen, ob und wo die im jeweiligen Gesetz vorgesehenen überörtlichen Planungsinstrumente überhaupt zur Anwendung kommen. Fachexpertise und Engagement der zuständigen beamteten Planer können sich also – um es nobel zu formulieren – nur innerhalb des jeweils aktuellen politischen Kalküls entfalten (weniger nobel könnte man von einer Entmündigung der Fachbeamten durch ihre politischen Behördenleiter sprechen).

Im Übrigen wird die verwirrende Kompetenzlage nicht als Problem erkannt, sondern bildet die willkommene Arena für die machtpolitischen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Planungsträgern. Das kann sogar bis zu einer völligen Umkehrung der normalen hierarchischen Logik von Gesetz, Verordnung und Projektgenehmigung gehen. So wurde im Streitfall des Semmering-Basistunnels in Niederösterreich das (Landes-) Naturschutzgesetz mehrfach abgeändert, um damit die eisenbahnrechtliche Trassengenehmigung seitens des Bundes zu unterlaufen.

Auch im Bereich der Raumentwicklungspolitik zeigt sich also der m.E. generell zu beobachtende Trend zur Umkehrung des Ziel-Mittel-Verhältnisses in der Politik. Nicht die Ziele sind es, denen sich eine Politik mit ihrem Instrumentarium verpflichtet, sondern die Ziele werden disponibel und zum Instrument einer ausschließlich machtorientierten Politik – was ich ´Schubumkehr´ nenne.

Inzwischen werden nicht nur Einzelprojekte an der Raumplanung vorbei politisch akkordiert, sondern auch schon Gesetze daraufhin getrimmt, *politischen Sondermüll* von der Raumordnung *entsorgen* zu lassen, wie zum Beispiel im Fall der Minarettverbote (in Vorarlberg und Kärnten).

Das mögen Einzelfälle sein. Wenn von Missbrauch die Rede ist, ist aber auch an die landauf landab anzutreffende Auffassung zu erinnern, nach der die Aufgabe der Raumplanung auf die sogenannte Baulandbeschaffung reduziert wird. Die Baulandwidmung wird dabei vielfach als unvermeidbare *Vorgenehmigung* für die Baubewilligung betrachtet. Im Übrigen: für die politisch verantworteten Widmungsgewinne der Grundeigentümer werden nach wie vor nur selten Gegenleistungen an die öffentliche Hand eingefordert!

In dieser Situation läuft Raumplanung Gefahr, mit ihren Zukunftsbildern zur Auslagendekoration für ein politisches Geschäft zu verkommen, das im Hinterzimmer auf banale Weise die üblichen Einzelinteressen verfolgt.

Wenn es also darum geht, in der Öffentlichkeit eine größere Akzeptanz für Raumplanung zu erzielen, so empfiehlt sich eine:

Strategische Umorientierung

Raumplanung muss sich m.E. dabei endlich von dem nicht einlösbaren Anspruch der optimalen Gesamtgestaltung des Raumes verabschieden. Stattdessen sollte sie sich stärker als Mittel zur selektiven, aber gezielten Durchsetzung mehrheitsfähiger allgemein politischer Grundsätze verstehen und darstellen. Dazu gehören

- die Einsparung öffentlicher Mittel
- die Vermeidung von Ressourcenvergeudung
- die bestmögliche Nutzung vorhandener Potenziale (der bebauten und unbebauten Welt) und
- die Reduktion von Umweltbelastungen

in den verschiedensten Politikbereichen mit raumrelevanten Wirkungen.

Als leitender Anspruch ist dabei nicht länger die ´optimale Gesamtgestaltung´ (das genuine Selbstverständnis der Gründergeneration der Raumplanung) in den Vordergrund zu stellen. Es geht vielmehr darum, die Brauchbarkeit raumplanerischer Instrumente und Verfahren zur Durchsetzung solcher höchst aktueller Grundsätze darzustellen. Kostenwahrheit und Kostengerechtigkeit könnten dafür jedenfalls eine Schlüsselrolle spielen.

Eine vor bald zwanzig Jahren von der ÖROK durchgeführte empirische Studie ergab, dass mit einer durchaus realistisch angesetzten flächen- und infrastrukturkostensparenden Siedlungspolitik, wie sie die Raumordnungsgesetze vorsehen, in Österreich in zehn Jahren an die 3 Mrd. € oder 15 % des Gesamtinvestitionsbedarfs eingespart werden könnten. Das kommt daher, dass die Erschließungskosten für eine Bebauung mit freistehenden Einfamilienhäusern mindestens doppelt so hoch sind wie im verdichteten Flachbau. Dabei ist nicht zu vergessen, dass die *Häuslbauer* selbst nur etwa 37 % der Infrastrukturkosten tragen und sich den Rest von der Allgemeinheit der Steuerzahler finanzieren lassen.

Noch gravierender sind die Unterschiede bei den Transportkosten für soziale Dienste, wie Schülertransport, Heimhilfe, Essen auf Rädern, mobile Pflegedienste u.ä. Sie steigen bei starker Zersiedlung auf das Zehnfache und darüber hinaus, und das bei bekanntlich rasch steigender Nachfrage nach diesen Leistungen. Und was macht die Wohnbaupolitik? Sie verzichtet weiterhin auf Bindungen der Wohnbauförderung an Raumplanungskriterien und zuletzt sogar auch noch auf die Zweckbindung überhaupt.

Diese vor allem in den suburbanen Räumen ´blühenden´ Zersiedlungsstrukturen begründen einen volkswirtschaftlichen Teufelskreis im Zusammenwirken mit dem daraus folgenden Mobilitätsverhalten (mit dem *Sachzwang zur Nutzung des Autos*) mit seinen gesellschaftlichen Folgekosten (u.a. durch laufende Anpassung der Pendlerpauschale).

Wir leben also in einer Gesellschaft, deren ideale Wohnform in einem möglichst großen Abstand zum Nachbarn besteht – und den lässt man sich auch noch überwiegend von der Allgemeinheit finanzieren.



Gerade Gewerbegebiete am Rand von Ortschaften und Städten zeigen nicht nur eine ungebremste Bodenversiegelung, sondern auch eine verfehlte Raumordnung. Foto: J. Essl

Beispiele für *good practice* im Baukulturreport 2011

Um diesem Unfug ein Ende zu bereiten, wären relativ einfache Regelungen einzuführen, für die es auch schon Ansätze gibt. Erfreulicherweise sind solche Beispiele für *good practice* im Baukulturreport 2011 des Bundeskanzleramtes angeführt. Sie zeigen, was möglich ist, auch in Österreich: verbesserte räumliche Zusammenarbeit – durch Regionen als Körperschaften öffentlichen Rechts, Gemeindestrukturreform, verbesserte überörtliche Steuerung:

- durch Standortregelungen für Einkaufszentren
- Siedlungsschwerpunkte, Siedlungsgrenzen und Mindestdichtevorgaben
- durch Bebauungsfristen und Überwälzung der Erschließungskosten
- durch standörtliche Bindungen der Wohnbauförderung
- durch Entwicklung gemeinsamer Gewerbegebiete einschließlich interkommunalem Finanzausgleich u.a.m.

Allerdings: Bei der o.a. eindrucksvollen Liste der positiven Beispiele handelt es sich allerdings meist um Neueinführungen und Absichten. Wieweit es damit inzwischen gelungen ist, die bis dahin üblichen fragwürdigen Anwendungen oder auch Nichtanwendungen des Raumplanungsinstrumentariums abzulösen, wäre eine Analyse wert.

Neuorientierung am Gemeinwohlinteresse

Die einzelne Liegenschaft ist keine Insel unbegrenzter privater Verfügbarkeit, sondern eingewoben in ein Netz räumlicher Bezüge und Abhängigkeiten, aus denen Ansprüche z.B. der Nachbarn, aber auch der Allgemeinheit resultieren können. Entsprechend der Sozialpflichtigkeit des Eigentums sind also mit jedem Grundstück bzw. jedem Standort nicht nur individuelle Interessen, sondern grundsätzlich auch die Interessen der allgemeinen Öffentlichkeit verbunden, gleichsam als Folie darüber. Die Bandbreite der damit verbundenen Einschränkungen reicht von null bis zum Extremfall einer sehr weitgehenden Einschränkung, wie im Beispielfall des Naturschutzes.

Überörtliche Regelungen der Raumplanung sind deshalb unverzichtbar. Die buchstäblich grenzenlose additive Genehmigung von einzelnen Neubauvorhaben – wer auch immer der jeweilige Nutznießer ist – führt mitnichten zu einer für das Gemeinwohl bestmöglichen Struktur. Es braucht also gegenüber den Einzelinteressen eine Verantwortung für den jeweiligen Gesamttraum: Raumplanung ist die räumliche Gemeinwohlvorsorge schlechthin. Jeweilig deshalb, weil Gemeinwohlinteressen sich auf verschiedenen Ebenen, den realweltlichen Lebensräumen entsprechend, artikulieren. Hier kommt uns der föderative Staatsaufbau mit seinen gestuften Zuständigkeiten (= Verantwortungen) entgegen. So wenig wie die Summe individueller räumlicher Interessen das Gemeindeinteresse ergibt, kann auch die Summe räumlicher Gemeindeinteressen nicht als das Landesinteresse verstanden werden.

Raumplanung als räumliche Gemeinwohlvorsorge konkretisiert sich z.B. darin,

- die jeweils besten Standorte für die Nutzungen mit spezifischen Ansprüchen zu sichern
- Verkehr durch differenzierte Standortplanung (z.B. für öffentliche Einrichtungen, publikumsintensive Anlagen, transportintensive Anlagen) zu vermeiden
- erwünschte und unerwünschte Nebenwirkungen auf Nachbar- und auch Konkurrenzräume mit ins Kalkül zu nehmen
- räumlich-funktionelle Verflechtungen mit dem jeweiligen urbanen Umfeld wahrzunehmen
- identitätsstiftende Orte und ablesbare Verbindungen durch Wege zu schaffen – Orte und Wege sind die Konstituierenden für die räumliche Erfahrung – und das auf den verschiedenen Ebenen räumlichen Maßstabs und schließlich
- Spielräume für künftige Nutzungsentwicklungen offenzuhalten

Alles das sind aber nicht nur Kriterien für die unmittelbaren Akteure. Sie werden in Zukunft nur mit mehr Rückhalt im öffentlichen Bewusstsein besser erreicht werden können. Es geht darum, den Raum als politische Verantwortungsdimension ins Bewusstsein zu bringen.

Raumwahrnehmung als Politikvoraussetzung

Um Räumen die notwendige politische Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, ist strategische Aufklärung erforderlich. Raumwahrnehmung ist als Politikvoraussetzung anzusehen, und zwar nicht nur durch die Akteure der Verwaltung und Politik. Eigentlich ist die Wahrnehmung des jeweiligen Raumes durch die Bevölkerung und Wirtschaft selbst immer die Grundbedingung für eine von der Politik organisierte, aber von den lokalen Akteuren getragene Raumplanung.

Raumwahrnehmung im Sinne von *Erkennen* und sich der *Sache annehmen* ist die Voraussetzung dafür, dass Politik sich der funktionalen räumlichen Zusammenhänge auch im regionalen und überregionalen Maßstab annimmt.

Raumwahrnehmung bedeutet zunächst die Auseinandersetzung mit der Frage: was ist der Fall? Insbesondere im Alpenraum ist es wichtig, sich den Blick auf die Realität nicht durch tradierte Klischees trüben zu lassen. Lassen Sie mich nur kurz in Erinnerung rufen, was ich schon vor 15 Jahren hier in einem Referat für eine Jahrestagung des Umweltdachverbandes hervorgehoben habe. Es ist immer noch aktuell:

Der Alpenraum in Österreich hat

- im Vergleich zu den übrigen Teilen des Landes den gleichen Verstädterungsgrad, die gleiche Wirtschaftsstruktur, eine geringfügig niedrigere Ag-

rarquote, aber einen auf 25 % der Gesamtfläche beschränkten Lebens- und Wirtschaftsraum,

- eine kleinräumige Ballung mit großstädtischen Dichten im Dauersiedlungsraum steht eine großräumige Leere gegenüber, gleichzeitig bedeuten geringe Dichten, bezogen auf die Gesamtfläche der Region, relativ kleine Marktpotentiale.

Der Alpenraum ist keine Funktionseinheit, nicht ein Verflechtungsraum, sondern eine (Teil-)Interessen-Gemeinschaft

- mit Gleichartigkeit der raumstrukturellen Bedingungen, jedoch mit konkurrierenden Regionen und besonders kleinräumige Identitäten,
- laut Werner Bätzing (1999) führt die Dynamik der räumlichen Entwicklung zur Auflösung in Einzugsbereiche voralpiner Großstädte.

Das alles macht den Alpenraum nicht zu einem Sonderfall, sondern zur 'Spitze des Berges' an raumordnungspolitischen Herausforderungen. Gerade deshalb könnte die Raumordnungspolitik im Alpenraum vorangehen, wenn es darum geht, den Raum als politische Verantwortungsdimension ins Bewusstsein zu bringen.

Raumplanung ist Voraussetzung für rationales Konfliktmanagement

Zweifelloos ist die ständige Verbesserung des Planungsinstrumentariums notwendig. Entscheidend wird aber sein, wie weit es tatsächlich gelingt, eine neue Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die reale Raumordnungspolitik zu erreichen, eine Aufmerksamkeit, die sich z.B. nicht mehr mit nicht nachvollziehbaren Zahlen für geschaffene Arbeitsplätze u.ä. in politischen Werbeeinschaltungen und Versprechungen in Hochglanzbrochüren zufrieden gibt.

Die Frage ist heute, woraus – im Wettbewerb mit anderen politischen Aufgabenfeldern (wie vor allem der Umweltpolitik) – Raumplanung eigentlich ihre spezifische politische Legitimation bezieht. Die Antwort muss sein: Aufklärung über die Auswirkungen von raumwirksamen Maßnahmen in *räumlicher Währung* (d.h. betroffene Standorte, Verbindungen, Gebiete) sowie über die externen Effekte der jeweiligen *projekteigenen* und Begleitmaßnahmen – neben der Information über Kosten und Kostenträger.

Statt weiterhin die Hoffnung zu nähren, dass Raumplanung eine harmonische Gesamtgestaltung herbeiführt, sollte ein Verständnis propagiert werden, dass Raumplanung nicht die Lösung, sondern die Voraussetzung für ein rationales Konfliktmanagement von raumwirksamen Ansprüchen und Maßnahmen schafft und nicht zuletzt latentes Synergiepotential von unkoordinierten Maßnahmenfeldern offen legen kann.

Um über Aufklärung eine fundierte Meinungsbildung zu ermöglichen, müssten aber z.B. laufend und selbstverständlich

- Informationen zum Flächenverbrauch
- zu den Baulandreserven
- zur Flächenwidmungstätigkeit der Gemeinden und
- über die räumliche und typenbezogenen Verteilung der Wohnbauförderungsmittel
- sowie der lokalen Infrastrukturinvestitionen

veröffentlicht werden. In der Realität ist es allerdings meist schwierig bis unmöglich, zu diesen Daten zu kommen, insbesondere zu den letzteren, da sie ja unmittelbare Politik-Indikatoren sind.

Andererseits ergibt erst die konsequente Information über die Veränderungen im Raum und die eingesetzten Maßnahmen der öffentlichen Hand jene materielle Basis, auf der ein fundierter öffentlicher Diskurs über raumordnungspolitische Entscheidungen überhaupt erst stattfinden kann. So gesehen ist Planung vor allem ein Lernprozess.

Raumplanung braucht Mehrheiten

Die Raumordnungsbehörden stehen unter politischer Verantwortung. Damit sind sie auch dem politischen Kalkül unterworfen. Und dieses orientiert sich (spätestens im Zweifelsfall) an den (tatsächlichen oder vermeintlichen) Wertorientierungen der jeweiligen politischen Klientel. Das gilt für alle Ebenen.

Um im Widerstreit der Interessen auch der räumlichen Gemeinwohlvorsorge eine Stimme zu verschaffen, brauchen die für die Raumordnungspolitik verantwortlichen Akteure hinreichenden Rückhalt in der öffentlichen Meinung. Es geht um die Mehrheitsgewinnung auf dem Meinungsmarkt.

Der Schlüssel dazu liegt vermutlich in mehr Druck seitens der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit. Dieser kann nur über eine qualifiziertere Information über die Veränderungen der tatsächlich relevanten Lebensbedingungen im Raum sowie über die Art und Wirkungen der eingesetzten Maßnahmen entstehen.



Der Raum in den Alpentälern ist begrenzt und bedarf eines sorgsamem Umganges. Das Gegenteil ist der Fall, indem durch eine verfehlte Raumplanung der Zersiedelung Tür und Tor geöffnet wird. Foto: J. Essl

RAUMPLANUNG, LANDSCHAFT UND LEBENSQUALITÄT: EIN PÄDAGOGISCHER ANSATZ

Gianluca Cepollaro²

Hat die Raumplanung versagt?

Ist es korrekt zu sagen, dass die Raumplanung in ihrer Mission versagt hat? Kann Raumplanung heutzutage Szenarien aufzeigen, die uns erlauben, uns ein Bild von einer höheren Lebensqualität für die Zukunft zu machen?

Ich bin weder Planer noch Urbanist – ich arbeite vorwiegend in Aus- und Weiterbildung – daher möchte ich versuchen, ein paar epistemologische Antworten zu diesen zwei Fragen anzubieten.

Ein Blick auf das, was in den letzten Jahren, einschließlich im Alpenraum, in Bezug auf Landnutzung, ländliche und städtische Ausdehnung sowie das Management natürlicher Ressourcen geschehen ist, könnte uns zu dem Schluss führen, dass Planung gescheitert ist.

In einem kürzlich erschienenen Buch scheint der italienische Anthropologe Franco La Cecla eine klare Antwort auf diese Fragen zu geben: Der Urbanismus ist weitgehend gescheitert, weil er die Menschen nicht in den Mittelpunkt gestellt hat, um so zu einer „Human Science“ zu werden. Er habe „epistemologisch die Bedeutung der Realität verloren. Sie verbarrikadiert sich hinter Statistiken, Karten, Trends und Strömen, ist jedoch nicht in der Lage, das physische Leben der Menschen in Bezug auf die physischen Orte der Stadt zu berücksichtigen. Dieses Versagen, diese intellektuelle Schwäche, bedeutet das Ende einer Disziplin, die sich hinter einem kurzfristigen Fokus auf das Technische verbirgt und sich geweigert hat, sich in eine Humanwissenschaft zu verwandeln.“

Um ehrlich zu sein: Wollten wir den Erfolg der Sozialwissenschaften an ihrer Fähigkeit messen, sich um die zentrale Rolle des Menschen zu kümmern und technische Voreingenommenheit zu vermeiden, müssen wir zum Schluss kommen, dass auch Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, Architektur und Ingenieurwesen versagt haben.

Dies geht über den Beitrag, den einzelne Disziplinen (einschließlich der Raumplanung) zu Wachstum und nachhaltiger Entwicklung leisten können, hinaus. Die Unfähigkeit eines jeden disziplinären Ansatzes, komple-

xe und weitgehend unvorhersagbare Probleme anzugehen, ist offensichtlich, und es ist klar, dass kein auf einer einzelnen Disziplin basierender Ansatz effektiv sein kann. In diesem Punkt könnte man tatsächlich sagen, dass Planung eine der ersten Disziplinen war, die die Notwendigkeit eines interdisziplinären und integrierten Ansatzes erkannt hat (denken wir an integrierte Planung, Mehrebenen-Planung, und dergleichen).

Eine kulturelle Krise und eine der Vorstellungskraft

Mein Argument ist, dass die Raumplanung unter einer breiten kulturellen Krise und unter mangelnder Vorstellungskraft leidet, in Bezug auf die Art und Weise, wie wir über die Zukunft denken.

Ich möchte auf vier Punkte hinweisen, wie eine andere Konzeption der Beziehung des Menschen zur Natur (1) eine andere Vision von Planung suggerieren kann, welche Erwartungen, Vorlieben und Verhalten der Menschen in den Mittelpunkt unserer Entscheidungen für die Zukunft stellt (2). Die Planung kann dazu die gebaute Umwelt als wichtigen Bezugspunkt für ihren politischen Wert und für ihren engen Zusammenhang mit der Idee der Lebensqualität verwenden (3). Dies bedeutet, dass neben den traditionellen Formen von Planung - Regulierungsstandards, die der Nutzung von Raum und Ressourcen Verpflichtungen und Beschränkungen auferlegen - eine Bildungsdimension vorhanden sein muss, die Bewusstsein und Verantwortung fördert, vor allem aber individuelle und kollektive Verhaltensweisen ändert, die sich dem Wandel stark widersetzen, aber nicht länger nachhaltig sind (4).

1. Die Beziehung zwischen Mensch und Natur

Mein Vorschlag: Wir müssen neu überdenken, wie wir die Beziehung zwischen Mensch und Natur verstehen, was einen Paradigmenwechsel in der Mensch-Natur-Beziehung beinhaltet. Wir müssen unsere Gewohnheit aufgeben, über Natur als etwas „da draußen“ zu denken, das das Leben der Menschen umgibt. Wir müssen über die Idee des Menschen als einer einzigartigen Kreatur hinausgehen, die in einer Position der Manipulation der Natur lebt und über die Raumnutzung „von hoch oben“ entscheidet. Wir müssen lernen, die menschliche Spezies als Teil des Ganzen zu denken und nicht als einen Teil über den anderen zu betrachten. Bis heute haben wir im Wesentlichen „gegen“ die Natur gelebt, in einer Welt, in der das Hauptproblem von Homo Sapiens das

² Gianluca Cepollaro, Direktor „step“ (Scuola per il governo del territorio e del paesaggio der Autonomen Provinz Trento), Trient/IT

Überleben war. Jetzt, da die Hauptgefahr für die Evolution der Menschheit der Mensch selbst ist, brauchen wir ein neues Gefühl dafür, was es bedeutet, auf dem Planeten präsent zu sein, mehr darauf abgestellt, „mit“ der Natur zu leben. In seinem 2006 erschienenen Buch „Environment: Approaches for Tomorrow“ schrieb Gilles Clément: „Wir müssen vom Observatorium herunterklettern, das wir künstlich über der Natur als einem Feld der Erfahrung, der Herrschaft und der Ausbeutung gebaut haben. Stattdessen müssen wir uns in die Natur versenken, akzeptieren, dass wir Geschöpfe der Natur sind, unsere Position im Universum überdenken und uns nicht über sie und in ihren Mittelpunkt stellen, sondern uns innerhalb von ihr und mit ihr platzieren.“

Die anthropozentrische Idee von NEUTRALITY hat sich in die Planung mit einem primär deterministischen Ansatz übersetzt, auf der Grundlage von Prognosen und Techniken. Das Ergebnis dieses Typs von Planung (der Plan) nimmt eine im Wesentlichen regulatorische Bedeutung an, in der davon ausgegangen wird, dass Regeln Verhaltensweisen garantieren, die es uns ermöglichen, unsere vorab festgelegten Ziele zu erreichen. Diese Logik basiert auf einem linear-sequentiellen Paradigma, das als „Prognose und Kontrolle“ beschrieben werden kann.

Die Erwartungen, Präferenzen und vor allem Verhaltensweisen der Menschen kommen später und müssen bereit sein, sich an die Prognosen anzupassen. Alternativen müssen durch Korrekturmaßnahmen (Flexibilität des Plans) beseitigt werden, um Abweichungen vom geplanten Ergebnis zu begrenzen.

2. Die Rolle der Raumplanung

Es gibt zwei wichtige Neuentwicklungen, die machtvollen Einfluss auf die Raumplanung haben.

Die erste ist die enorme Komplexität, Interdependenz und Unsicherheit, die es uns unmöglich macht, die Zukunft auf der Grundlage der Erfahrungen der Vergangenheit vorherzusagen. Dies soll nicht heißen, dass Prognosen nutzlos sind, sondern dass sie im Planungsprozess eine andere Rolle spielen müssen: eine unterstützende Rolle, nicht mehr die einzige Grundlage für unsere Entscheidungen.

Die zweite betrifft die Notwendigkeit, angesichts der relativen Knappheit der natürlichen Ressourcen (Wasser, Boden, Luft usw.) ein strengeres System von Verpflichtungen und Auflagen zu etablieren. Unsere bisherige anthropozentrische Sichtweise ging davon aus, dass natürliche Ressourcen unendlich verfügbar sind. Heute wissen wir, dass das nicht zutrifft.

Die Planung muss sich also von einem Fokus auf der PROGNOSE (forecast; Zukunftsprojektion basierend

auf Erfahrungen der Vergangenheit mit hauptsächlich algorithmischen und quantitativen Methoden) auf WEITSICHT (foresight; früheste Anzeichen erkennen und fortlaufenden Trends hauptsächlich mit Verhandlung und Partizipation begegnen) verlagern.

Bei einer Prognose gehen wir davon aus, dass die Gegenwart gegeben, eins und geteilt und somit beschreibbar ist und dass auch die Zukunft bestimmt werden kann und mit ihr die notwendigen Schritte, um sie zu erreichen. In der Weitsicht hingegen kann es mehrere und koexistente Gegenwarten geben, abhängig von den unterschiedlichen Interpretationen dessen, was geschehen ist und geschieht. Gleichermaßen gibt es verschiedene mögliche Zukünfte und Wege, um dorthin zu gelangen. Die verschiedenen Szenarien können auf unterschiedliche Situationen hinweisen, die möglicherweise eintreten oder nicht.

Die Verschiebung des Blickpunkts von der Prognose (und Kontrolle) zur Vorausschau (auf das Spiel) öffnet die Planung, so dass die Akteure im Einklang mit ihren Verpflichtungen und Einschränkungen neue Möglichkeiten schaffen können. Ich wiederhole, dass dies nicht bedeutet, die Vorteile der Möglichkeit von Vorhersagen aufgrund früherer Erfahrungen aufzugeben, sondern es meint die Umkehrung der Planungslogik auf Basis der bestehenden Situation: Es wird stattdessen den aktuellen Erwartungen, Vorlieben und Verhaltensweisen der Menschen neue Aufmerksamkeit geschenkt bei der Suche nach ihrer Zukunft. Dies erfordert natürlich auch neue Methoden. Nicht mehr nur technisches und fachliches Wissen (einer winzigen Gruppe von Menschen), sondern eine immer breitere Palette von Gesichtspunkten, die von den tatsächlichen Bewohnern des Gebiets gesammelt wurden, und größere Aufmerksamkeit für den Umgang mit Partizipation, Verhandlungen und Konflikten.

Breaking News; Lebensqualität und Landschaft

Wir müssen immer noch darüber nachdenken - und dies ist kein unbedeutendes Problem -, was die Menschen im Hinblick auf die Qualität ihres zukünftigen Lebens wirklich bevorzugen. An dieser Stelle sei eine gute Nachricht erwähnt, zumindest für viele Regionen des Alpenraums: Bewusstsein und Sensibilität für die Bedeutung von Fragen zu natürlichen, ökologischen und territorialen Ressourcen nehmen zu. Das Bewusstsein wächst, findet aber noch keinen klaren und deutlichen Ausdruck.

Das Konzept Landschaft bietet eine Referenz für ein solches Bewusstsein und für die Tätigkeit der Raumplanung selbst. Es ist in erster Linie eine politische Sicht auf Natur als etwas, was die Menschen „interessiert“.

Das Konzept der Landschaft als „Lebensraum“, das

unter anderem durch die European Landscape Convention (CEP) bekräftigt wird, stellt die Erweiterung der Idee eines primär physischen Raums auf einen Raum dar, der sowohl materielle als auch immaterielle Elemente umfasst. Die Landschaft besteht aus Land, Wasser, Luft und Wald, genauso wie die gebaute Umwelt aus Häusern, historischen Zentren und Straßen besteht (natürliche Welt versus künstliche Welt), aber auch Wahrnehmung und Repräsentation - den Prozess der Symbolisierung und der Verinnerlichung, über den Individuen und Gemeinschaften ihr Zugehörigkeitsgefühl aufbauen.

Wir sollten uns auch daran erinnern, dass sich die Planung seit vielen Jahren mit Landschaft befasst (und beispielsweise zwischen Raumplanung und Landschaftsplanung unterscheidet). Landschaft wurde jedoch immer als restlich, dekorativ und sekundär im Vergleich zu den zentralen Aufgaben der Raumentwicklung betrachtet.

3. Was ist Landschaft und warum ist sie für die Raumplanung so wichtig?

Die Landschaft kann eine Referenz für die Raumplanung und der Auslöser für neue Politiken (Umwelt, Soziales, Wirtschaft, Kultur) sein, da die Menschen heute ihren Wert zunehmend erkennen und insbesondere als öffentliches Gut verstehen, etwas das alle betrifft.

Man könnte sagen, dass es eines der Konzepte ist, das den Namen „seltsamer Attraktor“ verdient. Landschaft ist fast ein „Portmanteau“-Begriff - ein inklusives Konzept, das viele verschiedene Bedeutungen in sich enthält.

Dies gibt dem Konzept seinen politischen Charakter. Es stellt einen Raum dar, in dem Menschen einander treffen können, um zu sprechen, zu verhandeln oder präzise zu argumentieren, weil sie alle auf die eine oder andere Weise interessiert sind.

Im Trentino haben wir letztes Jahr eine Erhebung der Landschaftswahrnehmung seitens der Wohnbevölkerung durchgeführt.

Wir waren vor allem daran interessiert, die Bedeutung zu verstehen, die die Bewohner dem Begriff der Landschaft geben. Fast alle Einwohner sahen das Trentino als „Land der Landschaft“ mit den Bergen als vorherrschendem symbolischem Bestandteil subjektiver und kollektiver Identität. Dieses Ergebnis wird durch Studien in anderen Regionen der Alpen bestätigt.

Die Studie zeigte auch den Niedergang der Idee von Landschaft als Panorama, Postkarte, Ort herausragender Schönheit, Kulisse menschlicher Aktivität sowie der Wahrnehmung von Landschaft als wilde und unberührte Natur. Inzwischen scheint sich eine differenziertere

Sichtweise zu entwickeln, langsam und noch unsicher und unvollständig, die jedoch den Weg zu einer Kultur weist, die die Landschaft als integralen Bestandteil unseres Lebens- und Lebensraums erkennt. Dieser Übergang zu einem neuen Bewusstsein für den Wert von Landschaft ist noch nicht abgeschlossen, aber die Zeichen beginnen sichtbar zu werden.

Schließlich haben wir wenig Vertrauen in die Fähigkeit der Selbstregulierung gefunden, die in der Vergangenheit sehr verbreitet war. Stattdessen besteht ein größeres Bewusstsein für die Notwendigkeit, sowohl einzeln als auch gemeinsam etwas zu tun, um die Qualität des Raums zu verbessern. Aus diesem Grund wollen die Menschen Wissen (Information, Kommunikation, Schulung, Bildung), um an Entscheidungen darüber, wie der Raum verändert werden soll, teilnehmen zu können.

Landschaft ist kein aus wissenschaftlicher Sicht genau definierbares Konzept. Was wir sehen, ist eine Verschiebung von der traditionellen Ansicht der Landschaft als etwas, das von denen getrennt ist, die es beobachten - ästhetisch ansprechend (eine Postkarte oder ein Hintergrund für Fotografien), für Erholungszwecke nutzbar (für die Freizeit oder für den Tourismus), deren Verwandlung eine Angelegenheit für Architekten, Urbanisten oder Ingenieure ist - hin zu einer Idee der Landschaft als Lebensraum.

4. Der Wert von Bildung: Bewusstsein, Sensibilität und Verhaltensänderung

Wie auch immer: Das wachsende Bewusstsein für die Bedeutung von Landschaft als Lebensraum reicht nicht aus, um Verhaltensweisen und Lebensstile zu ändern und qualitativ bessere Strategien der Erhaltung und Transformation zu gewährleisten. Sich eines Problems bewusst zu sein, bedeutet nicht, die Lösung zu haben. Darüber hinaus gibt es viel individuellen und kollektiven Widerstand, der eine Änderung der Erwartungen und des Verhaltens hemmt.

Hier brauchen wir, wie wir sehen werden, mehr Investitionen in die Bildung.

Die gemeinsame Weltsicht basiert auf der Annahme, dass die Dinge so bleiben, wie sie sind. „Wir sind wie Fische im Wasser“. Wir sehen als gegeben an, dass die derzeitigen Bedingungen auch in Zukunft bestehen bleiben (wir hatten schon immer Wasser, Luft und Land, und erst seit kurzem haben wir begonnen, uns um ihre Verfügbarkeit und Qualität zu sorgen).

Der Widerstand gegen Veränderung beruht auf einer Reihe von Faktoren:

1. Stärke der Gewohnheit und die Tendenz zur Anpassung (wir machen weiter so, wie wir es immer getan haben);
2. die Tendenz, offensichtliche Probleme zu ignorieren

oder abzulehnen (denken wir an den Klimawandel und an die Art und Weise, wie wir ihn nur bei katastrophalen Ereignissen anerkennen);

3. die Überzeugung, dass andere unsere Probleme lösen werden (Politiker oder Wissenschaftler werden sich darum kümmern);
4. die Unfähigkeit, die Verbindung zwischen individuellen und kollektiven Entscheidungen zu erkennen.

Verhaltensweisen sind aus sozialen wie aus individuellen Gründen beständig gegen Veränderungen. In „Rhetoric of Reaction“ identifiziert Albert Hirschman unter Bezugnahme auf andere Themen als die, die wir hier besprechen, drei rhetorische Antworten, die sich gegen den Wandel richten.

Diese sind:

1. Vergeblichkeit: Veränderung wird niemals etwas erreichen. „Sie können etwas tun, aber es wird nicht zu einer allgemeinen Veränderung führen“. Dies ist eine sehr kraftvolle Rhetorik in Bezug auf Umweltfragen, die ihrer Natur nach nicht von persönlicher Art sind. Es ist das „after you“-Syndrom: „Ich bin bereit, mein Verhalten zu ändern, aber nach Ihnen.“
2. Perversität: „Sie können etwas tun, aber am Ende wird es nur schlimmer, weil bereits alles kompromittiert ist.“ Dies ist das „Orchester der Titanic“, bei dem die Musiker weiter spielten, um die Passagiere zu trösten, während das Schiff unterging.
3. Gefahr: „Sie können etwas tun, aber die Kosten der Veränderung gefährden früher Erreichtes.“

Schlussfolgerungen. Die Rolle der Bildung: Vom Bewusstsein zum Handeln

Bildung versucht, die Kluft zwischen einem wachsenden Bewusstsein und einer Verhaltensänderung zu über-

brücken. Wir müssen sicherlich unsere Anstrengungen fortsetzen, um das Wissen, die Sensibilität und das Bewusstsein der Menschen zu verbessern, aber zunehmend müssen wir auch versuchen, ihr Verhalten effektiv zu ändern.

Bildung ist das entscheidende Instrument, um Widerstand zu bekämpfen und einen kulturellen Wandel zu fördern, der den Wandel anregt:

1. von der Fokussierung auf eigene kurzfristigen Interessen hin zu Verständnis und Sorge für langfristige Interessen;
2. von der Aufmerksamkeit für private Interessen zur Aufmerksamkeit für kollektive;
3. zu neuen Verhaltensweisen, ohne die es nicht möglich ist, Ergebnisse hinsichtlich der Lebensqualität der Umwelt zu erzielen.

Die Erstellung besserer Szenarien der Lebensqualität ausgehend von den Präferenzen für die Zukunft und vom aktuellen Verhalten stellt den Prozess der Raumplanung auf eine vorwiegend pädagogische und partizipatorische Ebene. Dies bedeutet nicht, den Wert von Regeln, Grenzen und Einschränkungen zu bestreiten (es besteht ein offensichtlicher Bedarf an Beschränkungen und Einschränkungen bei der Nutzung natürlicher Ressourcen). Es ist umgekehrt die Erkenntnis, dass ein Regulierungsansatz allein nicht ausreicht und dass wir nur im Wege von Bildung versuchen können, Erwartungen und Verhalten zu ändern.

Raumplanung ist ein Prozess des kollektiven Lernens, der verschiedene Akteure beteiligt und das Aushandeln unterschiedlicher Standpunkte umfasst, um Entscheidungen und Auswahlen für die Zukunft zu fördern, die Umweltbelange und Wirtschaft, sozialen Zusammenhalt und zivile Entwicklung miteinander in Einklang bringen können.

ALPINE RAUM-SPHÄREN: NATÜRLICHE GRENZEN, UNENDLICHE MÖGLICHKEITEN

PANEL: „ZUSTAND“ DER RAUMPLANUNGS-POLITIK IM ALPENRAUM – ALLES PALETTI?

von **Markus Reiterer**³

Beitrag von Bot. Markus Reiterer, Generalsekretär der Alpenkonvention

Ist mit der Raumplanung im Alpenraum alles in Ordnung? Versteht man Raumplanung als das gezielte Einwirken auf die räumliche Entwicklung in einem bestimmten Gebiet, so kann man durchaus einmal schon bei der Betrachtung des Wortes „gezielt“ hängenbleiben. Denn gezielt heißt beabsichtigt, geplant und eben nicht irgendwie gewachsen. Ist also die Raumplanung im Alpenraum tatsächlich „gezielt“ oder sehen manche Alpenregionen nicht eher nach geradezu organischem Wuchs, manchmal auch Wildwuchs aus? Das Wort „gezielt“ verweist aber auch auf die Frage, welche Ziele denn genau verfolgt werden. Worum geht es uns also bei der alpinen Raumplanung: den Ausgleich von Interessen, Verhinderung der Abwanderung, Vermeidung einer übermäßigen Verdichtung, den Schutz von Naturräumen, Ermöglichen eines gedeihlichen Miteinanders? Denn Nutzungsansprüche an den Raum, bestehen fast immer gleichzeitig von ganz unterschiedlichen Interessenten. Diese abzuwägen und daraus eine gute Planung zu machen, ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die es so gut wie möglich zu koordinieren gilt.

Koordination und Zusammenarbeit in der Raumplanung und -entwicklung, die einen sehr direkten Einfluss auf alle weiteren Bereiche hat, wurde schon früh als zentral für die Entwicklung der Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention erkannt und definiert. Daher war das Protokoll zur Raumplanung das erste Protokoll der Alpenkonvention, das fertiggestellt worden ist.

Die Umsetzung des Protokolls trifft auf substantielle Herausforderungen, darunter die hohe Komplexität der Raumplanung und der internationalen Abstimmung und die oft schwierige Kompetenzaufteilung zwischen Staaten, Regionen und Gemeinden. Dazu kommt, dass die Raumplanung auch die Arena ist, in der die unterschiedlichen Ansprüchen etwa für Wohnen, für Berglandwirtschaft, für Naturschutz und Landschaftspflege, für Bergwälder, für Tourismus, für Bodenschutz, für Energiegewinnung oder für Verkehr und dessen Infrastruktur auf den Punkt (und somit auf die Fläche) gebracht werden. Boden und „Raum“ sind in den Alpen eine be-

sonders stark begrenzte Ressource. So sind beispielsweise in Tirol überhaupt nur 12% der Fläche potentieller Dauersiedlungsraum, von denen jährlich große Teile in Anspruch genommen werden. Und noch nie haben so viele Menschen in den Alpen gelebt wie heute, nämlich rund 14 Mio. Im Jahr 1900 waren es nur 8,5 Mio. Sehr eindrücklich zeigt sich die rasante Flächeninanspruchnahme insbesondere in den großen Alpentälern, besonders dann, wenn diese wirtschaftlich erfolgreich und demographisch stark sind.

Aktuell beschäftigt sich die Alpenkonvention in mehreren Gremien mit der Thematik. Die Aufgabe der „Flächensparenden Bodennutzung“ ist aktuell im Prüfungsausschuss der Alpenkonvention im Fokus, der dazu eine vertiefte Prüfung durchführt. Auch im Rahmen der EUSALP AG 6, die das Sekretariat der Alpenkonvention gemeinsam mit dem Land Kärnten leitet, steht Raumplanung und Bodenschutz in der Subgruppe 1 im Fokus.

Im Jahr 2016 wurde unter der damaligen deutschen Präsidentschaft der Alpenkonvention eine „Erklärung zur nachhaltigen Raumentwicklung in den Alpen“ in Murnau, Deutschland, verabschiedet. Darin verständigen sich die zuständigen Minister darauf, neue Impulse für eine nachhaltige Raumentwicklung setzen zu wollen. Der Fokus soll dabei vor allem auf neuen raumwirksamen Themen liegen.

Um dies weiter voranzutreiben, wird aktuell im Rahmen des EU Programmes ESPON das Projekt „Alps2050“ durchgeführt. Darin werden die aktuell bedeutenden Themen für die Raumordnung aufgegriffen und daraus gemeinsame Perspektiven für die Raumordnung im Alpenraum entwickelt. Getragen wird das Projekt von Deutschland (Lead Stakeholder), Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Slowenien und dem Ständigen Sekretariat der Alpenkonvention; CIPRA International unterstützt das Projekt.

Alpine Raum-Sphären bestehen aus natürlichen und un-natürlichen Grenzen und Verbindungen, die schier unendlich viele Möglichkeiten bieten. Die Ressource Raum an sich ist aber endlich und daher mit der nötigen Vorsicht zu (ver-)planen - dabei ist die alpine Raumplanung derzeit noch ein zartes Pflänzchen, um das man sich nachhaltig gut kümmern sollte.

³ Bot. Markus Reiterer, Generalsekretär, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, Innsbruck/A



Inanspruchnahme von Flächen - 1809 und heute im Vergleich Blick auf Innsbruck vom Bergisel; Tirol Panorama und heute.
Fotos: Markus Reiterer]



RAUMPLANUNGSPOLITIK IM ALPENRAUM – ALLES PALETTI?

Maya Mathias, CIPRA International

Inhaltliche Zersplitterung, strittige Kompetenzen und dominante Einzelinteressen: Die Raumplanung in den Alpen ist angeschlagen. Gefragt ist ein offener Diskurs. An der Podiumsdiskussion warfen ein Generalsekretär, ein Bürgermeister, ein Raumplaner, ein Direktor und eine emeritierte Professorin einen Blick auf die Raumplanungs-Politik im Alpenraum. Der Zustand sei kritisch, aber nicht hoffnungslos, so die Diagnose.

Bereits zu Beginn zeigte sich, dass es an vielen Stellen in der Raumplanung schmerzt. Weniger als 20 Prozent des Alpengebiets eignen sich als Siedlungsraum. Entsprechend prallen in vielen Regionen unterschiedliche Nutzungsinteressen aus Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus aufeinander. Die Alpenpolitik soll die nötige Kur liefern: Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention bietet ein Rezept, um den Nutzungsdruck zu senken. Doch in den Alpenländern krankt es an der Umsetzung.

Protokoll Raumplanung, ein Placebo?

Moderatorin Barbara Wülser, Stellvertretende Geschäftsführerin von CIPRA International, legte den Finger auf die Wunde: „Was hat das Protokoll Raumplanung bisher gebracht?“ Markus Reiterer, Generalsekretär der Alpenkonvention, wies auf die Schwierigkeit hin, die Effizienz von völkerrechtlichen Verträgen zu bestimmen. Das Protokoll habe vor allem das Bewusstsein für die Raumplanung gesteigert. Raumplaner Friedrich Schindegger unterstützte: „Es braucht keine Anordnung, sondern Überzeugungsarbeit.“ Die Alpenkonvention als völkerrechtlicher Vertrag habe die Schwierigkeit, Veränderung top-down anzustossen.

„Muss die Raumplanung die Menschen erziehen?“, fragte stattdessen Gianluca Cepollaro, Direktor der Schule für Raum- und Landschaftsordnung Step an der Trentino School of Management. Er ist überzeugt, dass Bildung in der Raumplanung etwas bewirken kann. Gerlind Weber, ehemals BOKU Wien, kritisiert dagegen den Lehrerblick: Statt der Annahme, andere aufklären zu müssen, sollte jeder selber Courage haben und klar und eindeutig Stellung beziehen. „Warte nicht auf andere, trete als Querdenker auf.“

Diffuses Krankheitsbild

In der Diskussion traten nationale Unterschiede in der Raumplanung deutlich zu Tage. In Slowenien liegt die Entscheidungskompetenz beim Staat. Da die Ebene des Bundeslands fehlt, haben die Gemeinden wenig Spielraum und müssen sich an staatliche Pauschallösungen halten. Janez Fajfar, Vorstand «Allianz in den Alpen» und Bürgermeister von Bled/SI, setzte sich für mehr Befugnisse in der Gemeinde ein. Nur so könne man lokal ansetzen, wo die Schmerzen entstehen. In Österreich dagegen verfügen die Gemeinden über einen großen Handlungsspielraum. Die Flächenplanung sei dort schlecht gelöst, jeder Bürgermeister, jede Bürgermeisterin könne nach eigenem Gutdünken entscheiden. Gerlind Weber forderte von den beteiligten Fachleuten, sich vermehrt offenen Diskussionen zu stellen statt Nabelschau zu betreiben. Die Verantwortlichen in der Raumplanung müssen die nötigen Fähigkeiten und Werkzeuge stärker einfordern, ist die emeritierte Professorin überzeugt. „Raumplanung ist keine freiwillige Übung der Gesellschaft.“ Markus Reiterer kritisierte zusätzlich die inhaltliche Zersplitterung: „Auch Tourismus- oder Verkehrspolitik ist irgendwann Raumordnung.“

Zersiedelung als Kultur

Die Anforderungen an die Raumpolitik zeigen sich in den Alpen besonders deutlich. Laut Friedrich Schindegger legitimiert Raumplanung oft nur das, was in Verkehrspolitik und Wohnbauförderung beschlossen wird. Auch die Kultur spiele eine entscheidende Rolle, wie zum Beispiel die Zersiedelungspraktik beim Bau von Einfamilienhäusern zeige. Wenn jemand mit 35 Jahren noch kein Haus besitze, habe er oder sie in den Augen der anderen versagt. Mit diesem bodenverhafteten Eigentumsideal würden auch die nächsten Generationen infiziert.

Die Diskussion auf dem Podium machte deutlich: Der Zustand des Patienten Raumplanung ist ernst, eine wirksame Therapie noch nicht in Sicht. Eine Mischung aus verbindlichen Regeln, Bewusstseinsbildung und Eigeninitiative sind als erste Behandlungsschritte gefragt. Vor allem aber braucht es Aushandlungsprozesse, damit nicht Eigeninteressen vor dem Gemeinwohl dominieren.

Quellen:
www.alpconv.org/de/convention/Smallbites/spatial-planning/default.html

DAS PROTOKOLL „RAUMPLANUNG UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG“ DER ALPENKONVENTION

von Ewald Galle⁴

Die so vielfältige und komplexe Raumplanungsmaterie hat im Rahmen der Alpenkonvention eine ebenso wechselhafte Geschichte hinter sich.

Zunächst schien das Protokoll rasch fertig zu werden. Aber nach dessen weitestgehend fachlicher Finalisierung öffnete ein Vorstoß der Schweiz zur Vertiefung von sozioökonomischen Aspekten die Verhandlungen wieder. Die ursprüngliche Intention bezogen auf das Raumplanungsprotokoll war, dieses als Versuch einer ausgewogenen Koordinierung unterschiedlicher Bodennutzungsansprüche mit noch weiteren wirtschaftlich motivierten Elementen zu versehen.

Es konnte letztlich nach sehr intensiven Verhandlungsrunden verhindert werden, dass das gesamte Paket wieder neu aufgeschnürt wurde.

Nichtsdestotrotz führten die Diskussionen schließlich dazu, einige neue Ansätze in das Protokoll aufzunehmen; zusammenfassend fungierte es sogar ein wenig als Blitzableiter. So wurde der Titel auf „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ geändert und in die Präambel sogleich ein paar sehr programmatische Vorschläge aufgenommen. Aber auch zahlreiche Artikel wurden verändert, wie die gesamte Formulierung des Artikels 8 über die Pläne und Programme oder zum Finanz-Artikel 11.

Schließlich wurde das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ im Rahmen der III. Tagung der Alpenkonferenz, am 20. Dezember 1994 in Chambéry zur Unterzeichnung vorgelegt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten Frankreich, Deutschland, Italien, Slowenien, Monaco und die EU das Protokoll. Liechtenstein und die Schweiz holten dies im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled, nach. Österreich unterzeichnete das Protokoll im Rahmen der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern.

Das Raumplanungsprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in allen Staaten, mit Ausnahme der Schweiz und der EU.

Trotz seiner wechselhaften und für die Alpenkonvention wichtigen Geschichte blieb das Protokoll lange im Schatten. Das mag wohl auch darauf zurückzuführen sein, dass, um die Situation in Österreich heranzuziehen, in diesem Protokoll keine Bestimmungen enthalten sind,

die unmittelbar Anwendung finden; also ausreichend bestimmt sind. Etwas, was andere Protokolle in unterschiedlicher Ausprägung zu bieten haben und in diversen nationalen Behörden- und Gerichtsverfahren bereits Eingang gefunden hat.

Dazu kommt für Österreich das Problem, dass das Raumplanungsprotokoll die überörtliche Raumordnung besonders hervorhebt, was innerösterreichisch noch ein wenig Nachholbedarf auslösen kann.

Ersttaunlich ist jedenfalls, dass der doch recht ambitionierte Finanzartikel Artikel 12 in Zusammenschau mit Artikel 11 keinerlei Beachtung gefunden hat, könnte er doch in Gesprächen zum nationalen Finanzausgleich unter den österreichischen Gebietskörperschaften zumindest eine recht taugliche Begründungshilfe sein. Es werden darin wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums angesprochen. Konkret wäre etwa zu prüfen, wie Nutzer alpiner Ressourcen veranlasst werden können, marktgerechte Preise zu zahlen, die die Kosten der Bereitstellung von Ressourcen in ihren wirtschaftlichen Wert einbeziehen, oder wie die im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen abgegolten werden können. Weiters ist vorgesehen, dass zusätzlich erhebliche Einschränkungen der umweltverträglichen Wirtschaftsnutzung des Naturraumpotenzials auf der Grundlage von Rechtsvorschriften oder Verträgen angemessen vergütet werden können.

Jedenfalls blieb das Potenzial des Protokolls lange unerkannt.

Erst in den letzten Jahren ist dem Raumplanungsprotokoll wieder etwas mehr Aufmerksamkeit zuteil geworden.

Das liegt zum einen daran, dass nicht zuletzt auf Initiative Deutschlands und im Wege einer mittlerweile sehr erfolgreichen Ad-hoc-Gruppe im Rahmen des Ständigen Ausschusses beim EU Raumforschungsprogramms ESPON ein Analyseprojekt eingereicht und mittlerweile auch in Auftrag gegeben wurde. Als Ziel sollen Perspektiven der räumlichen Entwicklung im Alpenraum an Hand von Daten und Trends entwickelt werden, wobei die Auswahl bewusst transversal entlang der Themen des Raumordnungsprotokolls erfolgen soll. Die Ergebnisse sollen dann als Basis für Arbeitsprozesse der Alpenkonvention, der EUSALP und des EU-Alpenraumprogramms zur Verfügung stehen; erste Ergebnisse dürfen noch heuer erwartet werden.

Zum anderen war es CIPRA International, maßgeblich unterstützt von CIPRA Österreich, die sich diesem

Themenspektrum aktiv zuwandte. Dass sich die CIPRA-Jahresfachtagung am 29. und 30. September 2017 in Innsbruck dem Thema „Raumsphären: natürliche Grenzen, unendliche Möglichkeiten“ widmete, ist daher kein Zufall. Angesichts des sich stetig erhöhenden Nutzungsdrucks ist es unabdingbar, den Stellenwert des „Raumes“ mit all seinen Implikationen auszuleuchten und die dazugehörigen Planungen auf allen Ebenen bereichsübergreifend zu diskutieren.

Vielleicht kann eine Analogie aus dem Rechtsbereich helfen. Der Gleichheitsgrundsatz ist eine ganz zentrale Bestimmung nicht nur im nationalen Recht. Es ist aber gleichzeitig allen bewusst, dass man nicht alle und alles gleich behandeln kann. Daher geht es oft um eine bewusste und notwendige Ungleichbehandlung, die aber stets sorgfältig, nachvollziehbar und angemessen begründet werden muss.

Wir wissen auch, dass sich der alpine Lebens-, Wirtschafts-, Natur- und Kulturraum von anderen Räumen, wie den Ebenen im Alpenvorland oder Küstenregionen, oft sogar deutlich unterscheidet; seien es die Auswirkungen des Klimawandels, seien es die erschwerten Wirtschaftsbedingungen, sei es die Kleinstrukturiertheit, das kulturelle Erbe, die Naturgefahren oder vieles mehr. Dieser Raum ist anders und vielleicht könnten positiv definierte Spezifika auch rechtfertigen, diesen Raum anders zu behandeln.

Eine „Alpen-affine“ Raumordnung kann mit Sicherheit Impulse geben, um all diesen vielen Besonderheiten des Alpenbogens Rechnung tragen zu können. Vielleicht kann sie helfen, ein Denken auszulösen, dass den Eigenheiten dieses Raumes mehr Beachtung und wohl zwangsläufig auch mehr Bedeutung beimisst. Die Alpen hätten es jedenfalls verdient!

⁴ Ewald Galle ist Mitarbeiter im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Abt. I/9 – Internationale Umweltanliegenheiten.

RAUMPLANUNG – DO IT YOURSELF: IDEEN UND BEISPIELE

LEBENSRAUMKORRIDORE IM PINZGAU

von **Horst Leitner & Karl Jordan**⁵

Der anthropogen bedingte Verlust und die Fragmentierung von Lebensräumen, die am hohen Zerschneidungsgrad der Österreichischen Kulturlandschaften ablesbar sind, beeinträchtigen Wander- und Dispersionsmöglichkeiten von Tieren und bewirken die Einbuße von Fitness und genetischer Variabilität von Arten und der Biodiversität in Ökosystemen. Neben der Flora und Fauna wird auch der Mensch durch die Degradation von Ökosystemleistungen negativ beeinflusst. Nationale und internationale Konventionen, Richtlinien und Gesetze fordern daher den Erhalt und die Wiederherstellung des Biotopverbundes mittels Grüner Infrastruktur.



Lebensraumkorridore für das Bundesland Salzburg

Im Jahr 2012 beauftragte das Land Salzburg die Salzburger Jägerschaft und den Regionalverband Pinzgau, eine Studie über Grünkorridore im Pinzgau zu erstellen. Dabei wurden noch bestehende, tälübergreifende Grünverbindungen über die mehrfach genutzten und heiß umkämpften Talböden im gebirgigen Bezirk ausgewiesen, um diese in ein neu auszuarbeitendes Regional-

konzept einfließen zu lassen. Im Zuge intensiver Diskussionen im Regionalmanagement mit den Bürgermeisterinnen und Bewohnern der betroffenen Gemeinden, wurde eine Einigung dahingehend erzielt, dass die wichtigsten Korridore in das Regionalprogramm aufgenommen und per Verordnung des Landes Salzburg für verbindlich erklärt werden.

Befürchtungen mancher Grundeigentümer, die Ausweisung von Lebensraumkorridoren käme einer schleichenden Enteignung gleich oder führt zu neuen Natura 2000-Gebieten, konnten in intensiven Gesprächen zerstreut werden. Als wesentliche Argumente für die Ausweisung galten die Erhaltung von wertvollem ökologischem Grünraum und die Zusicherung, dass keine Bewirtschaftungseinschränkungen aus der Festlegung erwachsen werden.

Für die Praxis bedeutet die Ausweisung, die mittlerweile ohne rechtsverbindlichen Rahmen auch in den übrigen Salzburger Bezirken durchgeführt wurde, dass die Funktionalität der Lebensraumkorridore gesichert werden muss. Relevant wird dies in Raumordnungsverfahren und bei naturschutzfachlichen Stellungnahmen, wo auch die nicht verordneten Lebensraumkorridore mitberücksichtigt werden. Ein aktueller Stand der Lebensraumvernetzung für Österreich ist unter www.lebensraumvernetzung.at zugänglich.

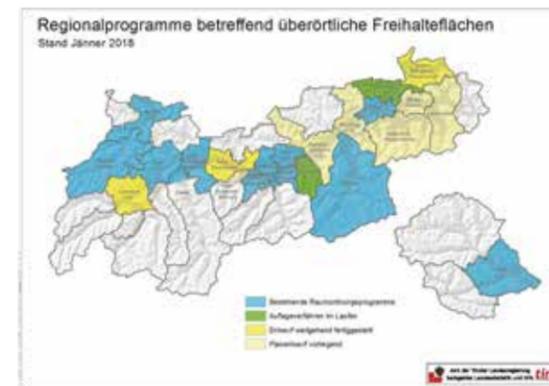
FREIRAUMPLANUNG TIROL DURCH „LANDWIRTSCHAFTLICHE VORSORGEFLÄCHEN“

von **Robert Ortner**⁶

Gemäß einer Landtagsentschließung vom 2. Juli 2015 und Auftrag der Tiroler Landesregierung vom Sommer 2015, wurden in Tirol die bestehenden Raumordnungsprogramme betreffend „Grünzonen“ und „Landwirtschaftliche Vorrangflächen“ überarbeitet sowie neue Flächen landesweit als „Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen“ neu verordnet. Zielsetzung der Ausweisung ist die Sicherung der Produktionsfähigkeit der Landwirtschaft in Tirol und der Erhalt bäuerlicher Betriebsstrukturen.



Bei der Ausweisung der Flächen beschränkte man sich



auf großflächige und aufgrund der Bodenklimazahl bedeutsame Bereiche. Die Flächen weisen durchwegs eine Bodenklimazahl von über 25 Punkten und eine Mindestgröße von 4 ha zusammenhängender Fläche auf. Die Bodenklimazahlen wurden von der Finanzbodenschätzung angekauft und nicht selbst erhoben. Die höchsten Bodenklimazahlen in Tirol weisen die Thaurer Felder der Gemüsebauern auf. Genereller Referenzboden ist das Marchfeld mit einer Bodenklimazahl von 100 Punkten. Aktive Hofstellen und Sonderflächen für die Landwirtschaft stellen keinen Widerspruch zu den Zielsetzungen der „Landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen“

dar. Sie werden als „Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen“ gewertet. Landwirtschaftliche Kleinstrukturen wie Feldgehölze, Gießen oder Ackerbauterrassen werden in die Vorsorgeflächen einbezogen, selbst wenn sie als ökologisch bedeutsam eingestuft werden. Güterwege werden ebenfalls einbezogen, doppelspurige Straßen sind trennende Elemente.

Unmittelbare Rechtswirkung besteht im Verbot der Ausweisung von Bauentwicklungsgebieten in den örtlichen Raumordnungskonzepten und somit der Baulandwidmung durch die Gemeinden. In den Vorsorgeflächen sind nur jene Bauten möglich, welche auch im Freiland zulässig sind und Sonderflächen, welche einen Bezug zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung haben.

In Ausnahmefällen sind auch Änderungen auf Antrag der jeweiligen Gemeinde möglich, wenn wichtige im öffentlichen Interesse gelegene Gründe hierfür vorliegen und die Änderung den Zielen und Grundsätzen der überörtlichen Raumordnung nicht widerspricht. Die Änderung erfolgt per Verordnung der Landesregierung. Die Gemeinden werden in besonderen Ausnahmefällen mittels Bescheid der Landesregierung ermächtigt, in festgelegten überörtlichen Freihalteflächen Grundflächen als Sonderflächen oder Vorbehaltsflächen zu widmen. Voraussetzungen sind die Standortgebundenheit des Vorhabens im Gebiet der betreffenden Gemeinde und ein öffentliches Interesse.

Zusammenfassend ergibt sich durch dieses Raumordnungsprogramm „Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen“ ein quantitativer Bodenschutz, welche ein gewisses Gegengewicht zur teils raschen Entwicklung im Siedlungsgebiet bieten.

⁶ Robert Ortner ist Sachgebietsleiter für die Raumordnung im Amt der Tiroler Landesregierung, Innsbruck/A.

THESEN ZUM BEITRAG „KULTUR ALS MEDIUM DER VERHANDLUNG“

von **Roland Kals** und **Jens Badura**⁷

Was Raumplanung sein will und sein soll
Der Anspruch der Raumplanung besteht im gezielten Gestalten der räumlichen Entwicklung der Gesellschaft - fachübergreifend, interdisziplinär, gemeinwohlorientiert, partizipativ, vorausschauend konfliktmindernd sowie mit Blick auf die Ermöglichung einer nachhaltigen Entwicklung.

Die Realität ist eine andere

Die Idee der Raumplanung als transdisziplinäre Disziplin und die reale Raumplanungspraxis klaffen allerdings – gerade auch im Alpenraum – schmerzhaft auseinander. Es fehlt vor allem das politische Wollen wie auch der Mut zum kreativen Experiment mit neuen Methoden und Formaten, um den Anspruch einer multiperspektivisch betriebenen Raumplanung umzusetzen. Im Spannungsfeld durchsetzungsstarker Verwertungsinteressen, schematisch-standardisierter Verfahren und zunehmender administrativer Gängelung gerät eine produktiv-heterogene, diskursive Offenheit und mit ihr auch die Einbeziehung komplementärer Perspektiven und Expertisen in den Hintergrund. Damit verändert sich aber die lebensraumgestaltende Perspektive der Raumplanung substantiell, ihre humanistisch -gesellschaftspolitischen Grundsätze unterliegen immer stärker dem Diktat eines opportunistischen Pragmatismus und nicht zuletzt der Bodenrendite.

Für eine neue Kultur der Raumplanung

Wir plädieren für eine neue Kultur der Raumplanung – in dem Sinne, dass Kultur hier als ein Medium der Verhandlung von räumlicher Gestaltungspraxis betrachtet wird und neue Kultur-Orte für die Raumplanung erschlossen und entwickelt werden: Orte des Austausches, des Modellierens von Ideen und Szenarien, des Probierens von Verfahren zur gemeinsamen Befragung der nachhaltigen Lebensdienlichkeit raumplanerischer Konzepte. Orte, die neue Formate des öffentlichen Erwägens und transparenten Umsetzens ermöglichen anstatt bloße Projektentwicklung auf Basis formalisierter Beteiligungsstrukturen und institutionellem Expertentum zu betreiben.

Zur Tat – Lassen wir die Raumplanung lebendig sein, indem wir sie in unser Leben holen!

DIE INITIATIVE „ALBERGO DIFFUSO“

Daniela Cerno⁸

Das Projekt Albergo Diffuso wurde von Leonardo Zanier erfunden, einem Dichter und Schriftsteller karnischer Herkunft, der für sein politisches und soziales Engagement bekannt ist.

Das Albergo Diffuso von Tolmezzo nahm im Sommer 2014 seine Tätigkeit auf und besteht aus einer Rezeption im Zentrum der Kleinstadt und aus 14 Strukturen in den Stadtteilen mit insgesamt 84 Betten. Unsere Struktur lebt von den Einnahmen aus der Hotelrezeption (85%) und von regionalen Subventionen (15%).

Wir sind vom Eröffnungsjahr (2014) mit einer Besucherzahl von 1.113 und einem Umsatz von 18.217 € auf das Jahr 2015 mit einer Besucherzahl von 1.178 und einem Umsatz von 43.404 € bis zum Jahr 2016 mit einer Besucherzahl von 2.639 und einem Umsatz von 64.092 € gelangt.

Wir können daher behaupten, dass dieses Muster eines flächig verteilten Hotels das beste Beispiel für nachhaltiges Wirtschaften in einer bergigen Umgebung ist.

Alle Strukturen sind privat. Der Eigentümer, der sich für dieses Projekt entscheidet, macht alte Gebäude zugänglich, die nicht mehr genutzt oder bewohnt werden und verfallen oder ruiniert sind. Mit Hilfe eines regionalen Zuschusses (d. h. 50% aller Gebühren für Sanierungsarbeiten) werden diese Baulichkeiten streng nach den Erdbebensicherheits-Vorgaben saniert. Dabei werden Dämm- und Energiesparmaßnahmen ergriffen, was der Hauptstandard für den Zugang zu den Mitteln ist.

Die umgebauten Gebäude werden dann von der Genossenschaft Albergo Diffuso betrieben, die für einen Zeitraum von zehn Jahren gemäß dem Regionalprotokoll in Friaul-Julisch Venetien gebunden ist. In dieser Zeit kümmert sich der Verein um die Promotion auf verschiedenen Plattformen und um das Management. Die Hilfe der Region ist daher unabdingbar, um die Eigentümer zu veranlassen, ihre Gebäude wiederherzustellen, die auf diese Weise dank „Satelliten-Aktivitäten“ eine Einnahmequelle für die Eigentümer, die Genossenschaft und das gesamte Gebiet darstellen.

Außerdem bewerben diese renovierten Häuser nicht mehr genutzte Orte und Flächen in kleinen Orts- und Stadtteilen, selbst abseits der üblichen touristischen Gebirgspfade, was zu einer Kreislaufwirtschaft führt, die zur Verringerung der Abwanderung in den Gebirgstälern beiträgt.

⁷ Roland Kals, arp raum.landschaft.mobilität, Salzburg/AT;
Jens Badura, berg_kulturbüro, Ramsau/DE.
Kontakt:
roland.kals@arp.co.at
jens.badura@bergkulturbuero.org

⁸ Daniela Cerno, Albergo Diffuso di Tolmezzo, Tolmezzo/IT

PROJEKT LINKS4SOILS

VERKNÜPFUNG VON ALPINEM BODENWISSEN FÜR NACHHALTIGES ÖKOSYSTEMMANAGEMENT UND CAPACITY BUILDING

Borut Vrščaj⁹

Warum Böden?

Ob Sie es glauben oder nicht, unsere Umwelt wird durch Eigenschaften und Verfügbarkeit von drei Schlüsselressourcen definiert: Luft, Wasser und Boden. Luft und Wasser sind relativ ‚einfach‘: Luft und Wasser können sich relativ schnell (ver)ändern, ihre Reinigung kann viel schneller erfolgen. Der Boden ist komplexer. Es zeichnet sich durch eine extrem große Anzahl von chemischen, physikalischen und biotischen Parametern aus. Die Parameter definieren die Fähigkeit, verschiedene Bodenökosystemfunktionen zu erfüllen und die Eignung für verschiedene Landnutzungen. Die Bodenbildung dauert Jahrtausende und gilt zivilisatorisch als nicht erneuerbare Ressource. Das Leben an Land hängt von den Boden- und Ökosystemleistungen ab, die der Boden bietet.

Boden ist ein Querschnittsthema

Unterschiedliche Branchen hängen von der Bodenqualität ab. Ihre Bedeutung für die Land- und Forstwirtschaft ist allgemein anerkannt. Aber auch in anderen Bereichen sind Böden wichtig: Wasserwirtschaft, Planung und Infrastrukturentwicklung, Naturkatastrophenschutz, Naturschutz und vieles mehr. In jüngster Zeit wird die Fähigkeit des Bodens, Kohlenstoff zu speichern, als wichtiges Klimaschutzpotenzial anerkannt.

Nachhaltiges Bodenmanagement in den Alpen

In den Alpen gibt es verschiedene Böden, von denen viele für eine nicht nachhaltige Bewirtschaftung anfällig sind. Deshalb wurde das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention in fast allen Alpenparlamenten verabschiedet und ratifiziert. Das Protokoll benötigt zusätzliche Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgern und Behörden. Ohne Schutz und nachhaltige Bewirtschaftung der Böden gibt es keine nachhaltige Entwicklung, keinen Natur- und Klimaschutz.

Vernetzung für Böden in den Alpen

Die Bedeutung einer nachhaltigen alpinen Bodenbewirtschaftung wird zwar erkannt, aber nur unzureichend umgesetzt, vor allem aufgrund ihrer Querschnittsfunktion, fragmentierter Governance-Strukturen, unterschiedlicher sektoraler Bedürfnisse, fehlender gezielter Informationen zu Böden und geeigneter Managementinstrumente.

Das Projekt Links4Soils zielt darauf ab, diese Lücken zu schließen, indem es alpines Bodenwissen, Endnutzer und Experten miteinander verbindet, sektorale Bodeninformationen erarbeitet, Best-Case-Praktiken entwickelt und das Bodenmanagement fördert. Dadurch wird die Anwendbarkeit des Bodenschutzprotokolls verbessert und ein Beitrag zum Schutz und zur Erhaltung der alpinen Böden geleistet. Die Ergebnisse, die auf dem gemeinsamen Interesse der Behörden beruhen, sind mit internationalen Organisationen (Alpenkonvention, EU-SALP, EC-JRC, European Soil Partnership) verknüpft.

Das Projekt verbindet Expertise und Governance auf verschiedenen Ebenen und Sektoren, um gemeinsam nachhaltige alpine Landmanagementstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Die wichtigsten Projektergebnisse sind:

a) Die Multi-Stakeholder-Alpin-Bodenpartnerschaft bündelt die Kräfte von Experten und Behörden zur Einführung des Bodenschutzes in die Bodenbewirtschaftungspraxis und fördert die alpenweite Zusammenarbeit im Bereich Bodenschutz und ESS-Management.

b) Die Plattform zur Unterstützung der alpinen Bodeninformation und -entscheidung soll Interessengruppen aus Querschnittsbereichen wie Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Raumplanung ermutigen, von dem ersten alpenweiten Bodeninformationssystem zu profitieren, das einen Experten-Bodenberatungsdienst, sektorale Best Case Practices usw. umfasst, um sie in das lokale und regionale Management und die Planung zu integrieren.

WORKSHOP I

MULTIFUNKTIONALE TALVERDICHTUNGEN: RETTE, WAS NOCH ZU RETTEN IST!

von Gerlind Weber¹⁰

Wesensgemäß ist innerhalb des Alpenbogens der sogenannte Dauersiedlungsraum, also jene Gebiete, die ganzjährig intensiv von Menschen für ihre Daseinsgrundfunktionen wie Ernährung, Wohnen, Arbeiten, Bilden, Erholen, Ver- und Entsorgen, Verkehr und Kommunikation genutzt werden, sehr gering. In Tirol beträgt er beispielsweise nur 12 % des Landesgebietes. Nicht zuletzt aufgrund der enormen Ausdehnung des Siedlungsraumes auch in vielen Alpentälern seit den frühen 1960er Jahren, wird nun die maßvolle Nachverdichtung von bestehenden Siedlungskörpern von Seiten der Raumplanung bzw. der Stadtplanung stark propagiert. Aufgabe des Workshops „Multifunktionale Talverdichtungen“ war, im Einzelnen die Vor- und Nachteile des Leitsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung!“ herauszuarbeiten:

Als Argumente, die für Nachverdichtung sprechen, wurden genannt:

- Schonung des landwirtschaftlich genutzten Bodens;
- Multifunktionalität, d.h. eine Nutzungsmischung in maßvoll verdichteten Gebieten lässt sich leichter realisieren sowie das „Prinzip der kurzen Wege“ besser durchsetzen;
- geringere Kosten für die öffentliche Hand und die NutzerInnen durch Einsparung der Neuaufschließung der „grünen Wiese“;
- Bestandssanierung wird erleichtert, Leerstände und krasse Unternutzung von Gebäuden und Gebäudeteilen können abgebaut werden;
- durch das Halten der Siedlungsränder wird Nachverdichtung nach innen überhaupt erst möglich, Baulücken können geschlossen und Zersiedelungserscheinungen durch maßvolle Nachverdichtung saniert werden;
- durch die Vermeidung der Ausweitung von Siedlungsräumen wird das Naturgefahrenmanagement trotz wachsender Gefahren erleichtert;

Als Argumente, die gegen eine Nachverdichtung sprechen, wurden genannt:

- Auch Nachverdichtung darf sich nicht der Grundsatzzfrage entziehen: „Wieviel Wachstum ist noch zulässig?“;
- Nachverdichtung scheitert in der Praxis oft. Sie bedarf intensiver Beratung und finanzieller Anreize;
- die Verfügbarkeit der Baulandreserven im bereits bebauten Gebiet ist gering, die Preise hoch, oft bedingt durch Spekulation;
- die Akzeptanz von Nachverdichtungen ist meist gering, da ein Verlust an Lebensqualität und an Siedlungsqualität durch das Eindringen städtischer Dichte und Bauformen in ländlich geprägte Dorf- und Kleinstadtkerne befürchtet wird;
- es wird auch angezweifelt, dass eine Reduktion des Verbrauchs nicht versiegelten Bodens dadurch insgesamt erreicht werden kann;
- durch einen höheren Versiegelungsgrad im Innenbereich steigt die Hochwassergefahr;
- die Verdichtung nach innen kann die Lebensraumvernetzung von Wildtieren erschweren.

⁹ dr. Borut Vrščaj, Kmetijski inštitut Slovenije - Agricultural Institute of Slovenia, Ljubljana/SI

¹⁰ Gerlind Weber war Professorin am Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung der Universität für Bodenkultur in Wien.

LEBENSÄÄUME NEU DENKEN – MULTIFUNKTIONALE RAUMENTWICKLUNG IM ALPENRHEINTAL?

von Stefan Obkircher¹¹

Der Befund: Flächenverbrauch, Nutzungsdruck und Funktionstrennung

Das nördliche Alpenrheintal ist ein dynamischer Agglomerationsraum, gekennzeichnet u.a. durch Bevölkerungswachstum und einem damit verbundenen Flächenverbrauch oder einer Zersiedelung. Darüber wurde bereits viel geschrieben. Nur zwei aktuelle Zahlen die diese Ausgangslage untermauern: Der Wohnungsbedarf im Vorarlberger Rheintal wird in den nächsten 20 Jahren auf zusätzliche 25.000 Wohnungen geschätzt (vgl. Land Vorarlberg 2017). Und, von 2001 bis 2015 betrug die Zunahme der genutzten Baufläche im Vorarlberger Rheintal im Durchschnitt knapp 1.500 m² pro Tag (vgl. Land Vorarlberg 2017). Eine Folge davon ist, dass der Nutzungsdruck auf die vorhandenen Flächen weiter bestehen bleibt. Ebenso die Flächenkonkurrenz, da die unterschiedlichen Flächenansprüche – Wirtschaft, Wohnen, Landwirtschaft, Ökologie bis hin zu Freizeit und Erholung – all zu oft mit einer Funktionstrennung einhergehen.

Zugleich gewinnt diese Herausforderung zunehmend an Bedeutung im öffentlichen Diskurs in Vorarlberg. Nicht zuletzt ein von Bürgerinnen mit 1.300 Unterschriften initiiertes Bürgerrat zum Thema „Umgang mit Grund und Boden – wie weiter?“, die Initiative „vau-hoch-drei“ zur gemeinwohlorientierten Raumentwicklung oder die aktuelle Diskussion zur Novelle des Raumplanungsgesetzes unterstreichen dies.

Multifunktionalität als wertvoller Handlungsansatz

Ein wertvoller Handlungsansatz im Umgang mit Flächenverbrauch oder Nutzungsdruck in Agglomerationsräumen, wie jenem des Alpenrheintals, ist die Multifunktionalität. Aber Achtung, das sollte nicht einfach als Nutzungsdurchmischung übersetzt werden. Das Potential ist viel größer. Es geht darum die vorhandenen Flächen im Wissen ihrer verschiedenen Funktionen zu denken und weiterzuentwickeln. Dazu braucht es einen Perspektivenwechsel in der Planungspraxis: Raumnutzungen lassen sich nicht mehr einfach zonieren, vielmehr überlagern sie sich. Werden Flächen mit verschiedenen Funktionen belegt, werden zusätzliche Nutzungen ermöglicht – ohne weitere Flächen zu verbrauchen. Das Projekt Hochwasserschutzprojekt RHESI lebt das vor, in dem Hochwasserschutz, Landwirtschaft,

Ökologie und Freizeitnutzung für ein und denselben Flussraum geplant werden. Mit dem Projekt werden z.B. renaturierte Flussabschnitte und Kiesbänke entstehen, die eine wichtige Funktion für den Hochwasserschutz und zugleich große Bedeutung für die Naherholung der Rheintalerinnen haben werden. Kann Multifunktionalität auch für die Gestaltung öffentlicher Räume oder die Planung von Betriebsgebieten bzw. Einkaufszentren einen Mehrwert darstellen? Barbara Boczek zeigte in einer Studie über die Rhein-Main-Region auf, wie etwa Freizeiteinrichtungen auf den Flächen eines Recyclingunternehmens umgesetzt wurden (vgl. 2011). Zugegeben Freizeit & Naherholung scheint der dankbarste Kooperationspartner für die Gestaltung multifunktionaler Räume zu sein, aber auch Einkaufszentren mit Wohnanlagen, Naturoasen auf Betriebsgebieten, Begegnungszonen oder Energiegewinnung und Gärten auf Hausdächern sind in Agglomerationen wie dem Alpenrheintal möglich. In diesem Zusammenhang möchte ich die laufenden Arbeiten zum grenzübergreifenden Agglomerationsprogramm Rheintal (www.agglomeration-rheintal.org) erwähnen. Dieses stellt sich der Herausforderung einer funktionalen Entmischung. Im Kern geht es darum Siedlung, Landschaft und Verkehr miteinander abgestimmt zu entwickeln. So steht in einem Leitsatz etwa: „Der unbebaute Landschafts- und Kulturraum ist das verbindende Element des Rheintals und dient als landwirtschaftlicher Produktionsraum und wichtigster Erholungsraum für die Bevölkerung.“ Ein schöner Satz, kann der/die LeserIn jetzt denken. Eine Finanzierung von Projekten gibt es aber nur, wenn die Gesamtwirkung des Agglomerationsprogramms auch tatsächlich nachgewiesen ist.



Ein multifunktionaler Raum im Entstehen – Renaturierung eines Rheintalinnenkanals, der neben Hochwasserschutz und ökologisch wertvollen Flächen ebenso eine wichtige Naherholungsfunktion bieten wird. Foto: S. Obkircher

Mehrwert – oder warum sich die Anstrengungen langfristig lohnen können

Der langfristige Mehrwert eines multifunktionalen Ansatzes liegt aus meiner Sicht in der Stärkung der Identität von Agglomerationsräumen. Agglomerationen, wie etwa das Rheintal, gelten oft als gesichtslos, ohne echtes Alleinstellungsmerkmal, irgendwo zwischen urban und ländlich, zwischen modern und traditionell. Multifunktionale Räume helfen die spezifischen Potentiale von Agglomerationen zu vermitteln. Multifunktionale Räume bieten neue Bilder, abseits der traditionellen Vorstellung von Stadt und Land (vgl. Boczek 2011 u. Obkircher 2017). Multifunktionale Räume werden so zu Möglichkeitsräumen für neue Lösungen im Umgang mit den anfangs aufgezeigten Herausforderungen. Boczek nennt ebenso eine erhöhte Akzeptanz oder zusätzliche Einkommensmöglichkeiten (vgl. 2011). Dazu braucht es strategische Allianzen von Akteuren, die konkrete Umsetzungsbeispiele verwirklichen. Das verlangt nach einer Planungskultur, die noch stärker prozessorientiert ist und vor allem auf eine gute Kommunikation setzt.

Literatur

- Boczek, B. (2011): Transformationsprozesse in der urbanen Landschaft. In: Forum Raumentwicklung, 2, S. 19–21.
- Obkircher, S. (2017): Raumentwicklung in Grenzregionen. Bedeutung und Wirkung von Planungsleitbildern und Governance-Prozessen. Bielefeld.
- Land Vorarlberg (2017): Basisinformation. Bürgerrat „Umgang mit Grund und Boden“. Bregenz.
- Land Vorarlberg (2016): Bauflächenreserven 2015. Bregenz.

¹¹ Stefan Obkircher ist Mitarbeiter im Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abt. VIIa – Raumplanung und Baurecht.

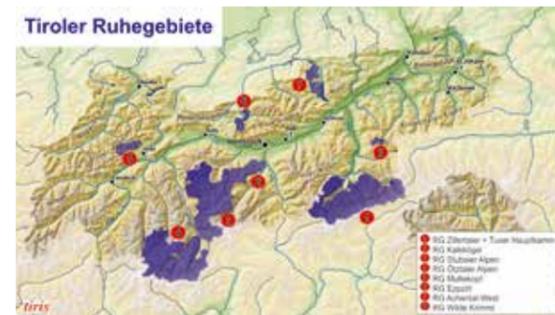
WORKSHOP II

KONSOLIDIERUNG DURCH ALPINE RAUMORDNUNG

von Peter Haßbacher¹²

Begriff und Inhalt einer „Alpinen Raumordnung“ (ARO) wurden anfangs der 1980-iger Jahre auf Vorantreiben der alpinen Bergsportverbände durch die beamtete Tiroler Landesplanung definiert. Sie war eine Reaktion auf die Errichtung der ersten Gletscherskigebiete und die Welle der aktuellen Skigebietsprojekte.

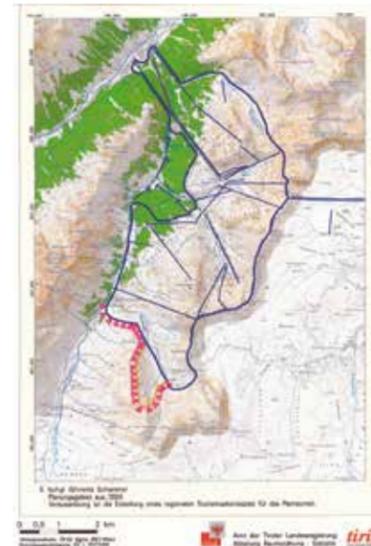
Es ist das vornehmste Ziel der „Alpinen Raumordnung“, ausgedehnte Ruhegebiete als Gegenpole zu Erschließungszonen zu schaffen, im Hinblick auf touristische Erschließung letztlich also zu einer Zonierung des alpinen Raumes in Bereiche intensiver Fremdenverkehrsnutzung mit „Massentourismus“ und Großtechnik und



Ruhegebiete in Tirol

in Bereiche der Ruhe mit nur extensiver touristischer Nutzung zu kommen. „Alpine Raumordnung“ ist somit immer auch als Teilbereich der überörtlichen Raumordnung eines Tales/einer Region zu verstehen. Nach heutiger Lesart wird unter ARO nicht nur die Vermeidung und Unterbrechung der gegenseitigen infrastrukturellen Aufschaukelung von Tal und Berg, innerhalb der engen Bergtäler, zwischen Alpenregionen und -staaten verstanden, sondern auch die räumliche Festlegung von Endausbaugrenzen sowie die Erhaltung großflächiger und naturnaher Alpinräume durch Raumordnung und räumliche Planung. Ganz im Sinne der Alpenkonvention (Tourismusprotokoll) sieht die ARO eine ihrer Aufgaben im Aufzeigen von Alternativen zum technisierten Tourismus (z.B. die Initiative Bergsteigerdörfer). Im alpenweiten Kontext hat sich die ARO als Ordnungs- und Gestaltungsinstrument bis heute nicht etablieren können. Sie ist ostalpenlastig verblieben. Trotz der Kompetenzaufsplitterung der Raumordnung, des mächtigen Einflusses von Seilbahn- und Tourismuslobbies und unterschiedlicher Standortvoraussetzungen existieren beachtliche Bausteine, jedoch keine flächenhaft überre-

gionalen und durchgängigen Planungen. Einige Instrumente gleichen inhaltlich nach wie vor einer Black-box. Einen hohen Bekanntheitsgrad haben der Bayerische Alpenplan, die Ruhegebiete (in Tirol und Salzburg), die Weißzonen (Vorarlberg), das Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm (TSSP, erstmals 2005), der Oö. Windmasterplan, erlangt.



Kartenausschnitt eines Skigebietes mit Endausbaugrenzen

Literatur:

Haßbacher, P. (2017): The protection of Alpine open spaces and the Alpine Convention – a timeline. In: *ecomont Journal on Protected Areas Research and Management* 9, special issue – January 2017, p. 98.

Haßbacher, P. (2018): „Alpine Raumordnung“ im Raumplanungsprotokoll der Alpenkonvention. In: Essl, J. u. S. Schmid (Hrsg.): *Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention* (= CIPRA Österreich – Schriftenreihe zur Alpenkonvention Bd. 2). Wien: Verlag Österreich, S. 1 – 11.

Job, H., M. Mayer, P. Haßbacher et al. (2017): Analyse, Bewertung und Sicherung alpiner Freiräume durch Raumordnung und räumliche Planung. In: *Forschungsberichte der ARL* Bd. 7; Hannover, 88 S.

Siegrist, D., S. Gessner u. L. Ketterer Bonnelame (2015): *Naturnaher Tourismus. Qualitätsstandards für sanftes Reisen in den Alpen* (= Bristol-Schriftenreihe Bd. 44). Bern: Haupt Verlag, 309 S., Insb. S. 45 f.

ENTVÖLKERUNG UND NEUE TERRITORIALE DYNAMIKEN

von Federica Corrado¹³

Mein Beitrag beschäftigt sich mit der jüngsten Transformation in den Alpen im Zusammenhang mit Migrationsprozessen und der Umsetzung neuer Entwicklungsmodelle durch innovative Planungsinitiativen.

In den letzten Jahrzehnten haben die Alpen einen territorialen Wandel durchlebt: von der Neuqualifizierung alter Dörfer und der Schaffung technologischer Gebäude, über die Umsetzung verschiedener Formen des Tourismus (grüner Tourismus, sanfter Tourismus), von der Erprobung neuer Dienstleistungen bis hin zur Umsetzung politischer Maßnahmen für nachhaltige Mobilität und schließlich der Schaffung grüner unternehmerischer Aktivitäten.

Unter Bezugnahme auf diesen sichtbaren Prozess können wir skizzieren, dass neue Ideen, neue Lösungen, neue Aktivitäten für Berggebiete vorgeschlagen wurden, die ein neues Bild - anders als in der Vergangenheit - von den „Highlands“ und den „Highlanders“ erzeugen.

Dieser Prozess steht im Zusammenhang mit dem Phänomen der Wiederbevölkerung. Ein Phänomen, das im Allgemeinen mit Zuwanderungsprozessen und nicht mit Geburten zusammenhängt, wie die Alpenkonvention in ihrem Bericht über die demographischen Prozesse in den Alpen hervorgehoben hat.

Neue „Highlander“ sind sich des teilweise unausgesprochenen Potenzials der Bergregionen bewusst. Sie investieren in ihr neues Leben und ihre Umgebung, werden oft zu „SchützerInnen“ der Berge und HüterInnen ihrer sozialen und territorialen Vielfalt.

Sie repräsentieren eine kreative Gruppe von Personen, die multifunktionale Landwirtschaft praktizieren und experimentieren, die fortschrittliche Produktion, Ökotourismus, informationsbasierte Dienstleistungen oder Forschung auf hohem Niveau entwickeln.

Lassen Sie mich eine konkrete Situation beschreiben: Das Olimpica-Tal in den westitalienischen Alpen. In diesem Bereich übersteigt der Wert der Zuwanderung den nationalen Wert. Aber das allgemeine Positive konzentriert sich auf bestimmte Berggebiete. In den Hochtälern, die mit der Entwicklung des Tourismussektors verbunden sind und sich durch eine bedeutende natürliche Umwelt auszeichnen, haben wir einen starken Anstieg der Bevölkerungszahlen zu verzeichnen. Auch in einigen Gemeinden des mittleren und unteren Teils des Tales ist

eine Zunahme zu verzeichnen, die auf die Ankunft von UnternehmerInnen zurückzuführen ist, die in eine grüne, ethische und nachhaltige Wirtschaft investieren.

In der Präsentation zu diesem Beitrag – siehe www.cipra.org/de/jft2017 - sehen Sie eine Karte, auf der die Renovierung alter Dörfer in Randgebieten des Tales dargestellt ist. Diese zeigt Le Trune in der Nähe der Gemeinde Chiomonte. Ein idyllischer Ort, der das Tal überblickt. Eine Gruppe von Jugendlichen aus der Stadt hat beschlossen, dort zu leben, das Dorf zu kaufen und es in ein Öko-Dorf mit verschiedenen nachhaltigen Aktivitäten zu verwandeln.

Die Entvölkerung bleibt jedoch eine Herausforderung in einigen Teilen der Täler, in denen es nur wenige territoriale Dienstleistungen, keinen wirtschaftlich entwickelten Sektor und keine funktionierende Infrastruktur gibt.

Ein weiteres Beispiel findet sich im Olimpica-Tal. Hier hat eine mutige Familie aus Turin beschlossen, eine Aktivität zu starten, die dem sanften Tourismus in einem traditionellen Wintertourismusgebiet gewidmet ist. Für sie war es eine echte Herausforderung, eine alternative Vision des Tourismus umzusetzen.

Ein weiteres interessantes Beispiel liegt im Val Maira, (westitalienische Alpen, Piemont): Lou Pitavin, das von „New Highlanders“ weitergeführt wird. In diesem Fall wurde der gesamte Prozess der Inwertsetzung des Val Maira von der lokalen Regierung, mit einer starken Rolle der deutschen Bevölkerung, die von diesem Gebiet fasziniert war, koordiniert. In den vorangegangenen Fällen waren die Initiativen individuell. Im Valle Maira jedoch war das Interesse, das zusammen mit den intellektuellen, wirtschaftlichen und kulturellen Ressourcen der deutschen Bevölkerung geäußert wurde, ein Ansporn für die lokalen Gemeinden, eine andere touristische Entwicklung in diesem sehr entvölkerten Gebiet einzuleiten. So werden nicht nur die städtischen Gebiete eines bestimmten Gebietes zum Gegenstand der Migration, sondern auch jene, die traditionell marginal sind.

Diese Beispiele zeigen, wie Marginalisierung in potenzielle Wettbewerbsfähigkeit umgewandelt werden kann. Wo der Berg am Rande liegt und durch die jüngste Urbanisierung weniger verändert wurde, bietet er zahlreiche Ressourcen wie Wasser, Wälder, Biodiversität und ökosystemische Dienstleistungen, die mit seinem historischen, architektonischen und landschaftlichen Erbe verbunden sind, ein vielfältiges Know-how und soziales und kulturelles Kapital.

¹³ Federica Corrado ist Professorin am DIST (Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio), Collegio di Architetture, Universität Politecnico di Torino/IT

¹² Peter Haßbacher ist ehrenamtlicher Vorsitzender von CIPRA Österreich.

Unter Bezugnahme auf diesen konkreten Rahmen ist es notwendig, dass territoriale Politiken auf verschiedenen Ebenen umgesetzt werden, um diese neuen Entwicklungsmodelle zu unterstützen.

Welche Politiken?

Zuerst einmal

- Willkommensaktivitäten für Menschen und Unternehmen durch lokale Informationsstellen oder Websites des Tals, die lokale Möglichkeiten aufzeigen.
- Maßnahmen zur Verringerung der digitalen Kluft in den Berggebieten.
- Politiken, die Lösungen für die Bereitstellung notwendiger Dienstleistungen und Infrastruktur unterstützen
- Maßnahmen zur Erhaltung der Natur

Abschließend möchte ich anführen, welche konkreten Maßnahmen ergriffen wurden:

- Auf regionaler Ebene, zum Beispiel in der Region Piemont: Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums durch die Maßnahmen 3.3 und 3.2, die der Wiederqualifizierung alter Dörfer dienen.
- In grenzüberschreitenden Programmen vom Alpenraum bis Alcotra, Frankreich-Italien, Schweiz-Italien usw. wurden einige Projekte für spezifische Aktionen für neue MigrantInnen mit den Möglichkeiten zur Schaffung innovativer landwirtschaftlicher Betriebe, High-Tech-Arbeitsplätze, etc. ermöglicht.
- Auf nationaler Ebene hat das „Inner Area Programme“ finanzielle Ressourcen für einige Randgebiete, um neue Möglichkeiten und eine bessere Lebensqualität zu schaffen. Das Val Maira ist eines davon.

LÄNDLICHE GEBIETE ZWISCHEN ENTWICKLUNGSDRUCK UND ENTVÖLKERUNG

von **Miran Drole**¹⁴

Wirtschaftliche und soziale Prozesse in der heutigen Zeit zeigen die Konzentration der Menschen in den Städten und die Entvölkerung der ländlichen Gebiete auf der einen Seite und ein sehr schnelles Wachstum des Tourismus auf der anderen. Diese Trends sind im Alpenraum, wo die Umwelt sehr sensibel auf Veränderungen reagiert, stark sichtbar. Unsere Präsentation zeigt diese Entwicklung in der Gemeinde Tolmin/Slowenien.

Die Gemeinde Tolmin liegt nahe der slowenisch-italienischen Grenze. In der Stadt leben 11.200 EinwohnerInnen auf 382 km², begrenzt vom Fluss Soča und seinen Nebenflüssen. Tolmin liegt im Übergang zwischen dem Mittelmeer und den ersten alpinen Erhöhungen über 2000 m und ist das Tor zum Triglav-Nationalpark.

Die Gemeinde besteht aus dem Zentrum mit 3.300 Einwohnern sowie 71 Dörfern. Analysiert man die Bevölkerung in der gesamten Gemeinde, sieht man einen starken Rückgang: Im Jahr 1867 zählte das Gebiet 17.654 Menschen, die im Jahr 2017 auf 11.211 zurückgehen. Der Prozess ist stabil und zeigt nur ein größeres Ereignis in der Vergangenheit - den Zweiten Weltkrieg. In den letzten Jahren der Globalisierung ist der Trend deutlicher zu erkennen. Gründe für diesen Prozess finden wir in zwei Weltkriegen, in Wirtschaftsmigrationen wie in den meisten europäischen Ländern, in der geringen Entwicklung der Infrastruktur in der Region und in der Transformation der Landwirtschaft.

Einschneidend waren auch Naturkatastrophen. Es gab drei große Erdbeben (1976, 1998 und 2004), die viele ältere Häuser zerstörten und die Menschen dazu veranlassten, neue Wohnungen zu bauen, meist in stärker urbanisierten Gebieten. Tolmin und einige Dörfer in der Nähe befinden sich in einem Becken, wo die Anbindung relativ gut ist und es Industrie gibt. Auch findet sich hier ein regionales Handels- und Verwaltungszentrum mit allen sozialen Einrichtungen. Aus diesem Grund sehen wir den Trend, dass die Bevölkerung in diesem Teil der Gemeinde im Vergleich zu anderen Dörfern wächst.

Wir können verschiedene Entwicklungsmuster in diesen Dörfern beobachten. Ein Teil von ihnen mit gutem Potenzial für die landwirtschaftliche Entwicklung zeigt einen leichten Bevölkerungsrückgang. Dörfer mit schlechterer Verkehrsanbindung und abgelegene Dörfer haben einen sehr starken Bevölkerungsrückgang; es gibt sogar

ein einwohnerloses Dorf. Viele Häuser stehen leer oder sind Zweitwohnsitze.

Diese Bevölkerungsentwicklung hat großen Einfluss auf die Landschaft. Aus landschaftsökologischer Sicht wandelte sich die Matrix von Agrar- und Weidewirtschaft zu Wald. Wir können leicht erkennen, dass die Hanggebiete alle mit Wald bedeckt sind und dass landwirtschaftliche Flächen in der Nähe von Dörfern viel kleiner sind als früher. Auf den folgenden beiden Bildern ist diese Veränderung in der Nähe der Stadt Tolmin zu sehen.



Fotos: Gemeinde Tolmin, Miran Drole



Wie bereits erwähnt, ist der andere Trend der schnell wachsende Tourismus in der Gemeinde. In der Gemeinde Tolmin gibt es drei Hauptarten des Tourismus:

- Sporttourismus, insbesondere Angeln, Kajakfahren, Radfahren, Wandern und Paragleiten. Menschen, die an dieser Art von Tourismus teilnehmen, bevorzugen saubere Natur und die nötige Infrastruktur.
- Große Festivals in Tolmin am Fluss Soča bieten viel Spaß und viele Leute.

¹⁴ Miran Drole MSc ist Stadtplaner der Gemeinde Tolmin, Alpenstadt des Jahres 2017

- Entdeckungen, zu denen das Genießen von Natur- und Kulturdenkmälern in einer kleinen Gruppe von Menschen gehört.

Wir sehen, dass die Anforderungen an diese Arten von Tourismus unterschiedlich und widersprüchlich sind. Besonders der Individual- und Familientourismus kann durch andere Arten, die laut sind oder viele Menschen einschließen, gefährdet werden.

Die örtliche Tourismusorganisation registriert die Anzahl der TouristInnen in Tolmins wichtigstem Naturschauplatz - den Tolminer Schluchten. Die BesucherInnenzahl lag im Jahr 2006 bei 12.356, im Jahr 2016 stieg sie auf 42.068. In der Hochsaison sind die Schluchten zu voll, als dass Menschen die Schönheit der Natur genießen könnten, Parkplätze sind rar. Diese Entwicklung bedeutet Investitionen der Gemeinde in Straßen- und Parkanlagen, den Bau neuer Einfahrten und die Modernisierung der Wege in den Schluchten. Die tägliche BesucherInnenzahl betrug im Jahr 2006 351, im Jahr 2016 waren es 1.215.

Ähnlich wächst die Zahl der Festivals in Tolmin. Am Anfang gab es nur zwei Festivals mit zehn Tagen Musik. Im Jahr 2017 betrug die Zahl der Festivals acht, die Zahl der Tage mit Musik 32 und die Zahl der täglichen Besucher des populärsten Festivals 14.000. Probleme, die durch diese Entwicklung entstanden sind, sind Lärm, Menschenmassen in der Stadt und in der Nähe des Flusses.

Was die Antwort auf diese Entwicklung in den Alpen und damit in der Gemeinde Tolmin ist, ist unklar. Auf lokaler Ebene brauchen wir ein Übereinkommen, das auf Widersprüche zwischen verschiedenen Arten von Tourismus antworten kann. Dies ist nur ein Teil der Lösung; es muss mehr getan werden, um Lösungen zu finden, um die Auswanderung auf der einen Seite zu stoppen und die Zahl der TouristInnen, die in das Gebiet kommen, zu regulieren.

Letzteres ist wichtig, um die Umwelt zu schützen und die Erwartungen der Menschen zu erfüllen.

DEMOGRAPHISCHER WANDEL IN DEN ALPEN

ZWISCHEN WACHSTUM, RÜCKGANG UND ERREICHBARKEIT

von Marianna Elmi¹⁵

Der demographische Wandel ist einer der Haupttriebfedern für die Gegenwart und Zukunft der Alpen; er ist eine komplexe Dynamik, die nicht nur mit der bloßen Veränderung der quantitativen Zusammensetzung der Alpenbevölkerung, sondern auch mit der Situation des Arbeitsmarktes und der Bildungssituation in den Alpen, sowie mit anderen damit zusammenhängenden Themen wie z.B. öffentliche Dienstleistungen und Zugänglichkeit verbunden ist.

Einen sehr umfassenden Überblick über die demographische Situation in den Alpen und ihre Entwicklung in den letzten Jahrzehnten hat die Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Alpenkonvention zur Erarbeitung des V. Alpenzustandsberichts (RSA 5) gegeben. Zu den interessantesten Schlussfolgerungen des Berichts gehören die folgenden:

- *Wachstum und Rückgang koexistieren*; die Alpen sind durch ein Nebeneinander von Gebieten gekennzeichnet, die an Bevölkerung gewinnen und demographisch wachsen, während andere abgelegene Gebiete noch immer EinwohnerInnen verlieren.

- *Zugänglichkeit ist wichtig*: Die Alpenbevölkerung konzentriert sich - und wächst weiter - in den am besten zugänglichen Gebieten, in der Nähe der Hauptverkehrsachsen und in den Tälern in der Nähe der städtischen Zentren.
- *Die Alpen altern*: Die Alpenbevölkerung ist - mit Ausnahme der Schweiz und Frankreichs - tendenziell älter als ihr nationales Pendant. In einigen Alpenländern wie Italien, Deutschland und dem Fürstentum Monaco ist fast jeder fünfte Einwohner älter als 65 Jahre.
- *Arbeitsmarkt*: Es gibt keine eindeutigen Hinweise auf einen so genannten „Alpenarbeitsmarkt“. Stattdessen werden die Beschäftigungsquoten durch die einzelnen Situationen auf nationaler Ebene beeinflusst.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der demographische Wandel die Alpenbevölkerung der Zukunft bereits heute sowohl quantitativ als auch qualitativ prägt. Eine effektive Planung von Politiken, Dienstleistungen und Infrastrukturen, die allen Alpenbewohnern eine hohe Lebensqualität garantieren kann, muss seine Auswirkungen entsprechend berücksichtigen.

¹⁵ Dott.ssa Marianna Elmi ist Stellvertretende Generalsekretärin im Ständigen Sekretariat der Alpenkonvention, Innsbruck/AT

ALPWIL RÜSTET SEINE RAUMORDNUNG FÜR DIE ZUKUNFT

EINE INTERAKTIVE FALLSTUDIE

von **Barbara Wülser**¹⁶

Konflikte kommen auf, wenn es unterschiedliche Bedürfnisse gibt und diese bei Entscheidungen unzureichend berücksichtigt werden – was bei jedem Planungsprozess passieren kann. Partizipative Prozesse streben ausgewogene Entscheidungen an und geben Konflikten Raum. So tragen sie dazu bei, sich gegenseitig kennen und die unterschiedlichen Bedürfnisse respektieren zu lernen und so zu einer für alle gangbaren Lösung zu kommen. Durch den Austausch mit anderen verändern die Beteiligten oft ihre Meinung; Fronten werden aufgeleuchtet, neue Lösungen ermöglicht.

dert, unterschiedliche vordefinierte Rollen einzunehmen und die präsentierten Lösungsvorschläge aus deren Perspektiven zu beurteilen.

Abgestimmt wurde mittels Summen, so blieb die Zustimmung oder Ablehnung anonym. Die «Zufriedenheitsbilanz» wurde mittels farbiger Luftballone gemessen: Je höher sie stiegen, desto höher war auch die Zustimmung.

Erzählt wurde die Geschichte der fiktiven Gemeinde Alpwil entlang der interaktiven Präsentation von alpMonitor.cipra.org.



Luftballone markieren die Zustimmung und Ablehnung des Publikums zu den vorgeschlagenen Lösungen.
© Caroline Begle / CIPRA International

Die unterschiedlichen Sichtweisen erfahrbar zu machen und für die langfristigen Auswirkungen raumplanerischer Entscheidungen zu sensibilisieren, waren Ziele der interaktiven Fallstudie «Alpwil rüstet seine Raumordnung für die Zukunft» an der Jahresfachtagung 2017.

Die CIPRA spielte mit dem Publikum einen raumplanerischen Prozess auf Grund eines Verkehrsproblems exemplarisch durch. Die Teilnehmenden waren aufgefor-

Alpwil wurde in den letzten Jahren zu einem beliebten Wohnort für Leute, die in der nahegelegenen Stadt arbeiten. Das bringt Pendlerverkehr, Raumknappheit und Konflikte mit sich. Der Bürgermeister Stefan Willberger prüft verschiedene Varianten.

Umfahrung

Der Bau einer Umfahrung mit einem Tunnel scheint ihm die beste Lösung. Die Gemeinde beauftragt Baufachleu-

te damit, ein Projekt auszuarbeiten. Eine Umfahrungsstrasse mit Tunnel von vier Kilometer Länge kostet bis zu 200 Millionen Euro. Damit könnte Alpwil zehn neue Hallenbäder oder Schulhäuser.

Die Anwesenden konnten über den Investitionskredit für die Umfahrung abstimmen. Er wurde eindeutig abgelehnt. Um zu zeigen, was ansonsten geschehen wäre, wurde die Geschichte zu Ende erzählt.

Nach Beginn der Bauarbeiten beschwert sich Elisabeth Keller beim Bürgermeister: Der Baulärm sei nicht auszuhalten, der Leuchter im Wohnzimmer wackle, die Wäsche auf der Wäscheleine sei verschmutzt. Nach Abschluss der Bauarbeiten rollt kaum mehr Autoverkehr durch das Dorf. Das Zentrum wirkt ausgestorben, die Läden gehen ein, das Geld für das neue Schulhaus fehlt. Dafür staut sich der Verkehr jetzt im Nachbardorf. Doch Bürgermeister Willberger hat zum Glück noch nichts umgesetzt. Er prüft weitere Möglichkeiten.

Verbote

Er lässt im Zentrum Verbotsschilder aufstellen. Es hagelt Leserbriefe in der Lokalzeitung.

Die Anwesenden wurden gefragt: Schreiben sie einen Brief dafür oder gegen das Fahrverbot im Dorfzentrum? Eine knappe Mehrheit sprach sich dafür aus, einen Brief für die Verbote zu schreiben. Auch diesmal wurde die Geschichte zu Ende erzählt.

Der Verkehr verteilt sich in die anderen Ortsteile, die Anwohner sind erbost. Zum Glück hat Bürgermeister Willberger erst alles geprüft, bevor er gehandelt hat. Er verwirft diese Variante.

Bürgerbeteiligung

Die Gemeindebehörden ziehen Fachleute für Planungs- und Beteiligungsprozesse hinzu. Gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern einigen sie sich auf den Prozess und die Ziele. Was können sie mit wenig Mitteln sofort umsetzen, was wollen sie mittel- und längerfristig erreichen?

Eine klare Mehrheit der Anwesenden zeigte sich bereit, bei diesem Prozess intensiv mitzuarbeiten. Das Ende der Geschichte wurde erzählt.

Die Teilnehmenden entwickeln verschiedene Varianten, klären Bedürfnisse und offene Fragen, wägen Argumente ab. «Ein lebendiges Dorfzentrum ohne Verkehrschaos, das wäre toll!» findet die Mehrheit. Sie möchten den motorisierten Verkehr aus dem Dorfzentrum verbannen. Die Anwesenden wurden gefragt: «Seid ihr einverstanden mit dem Vorschlag, dass das Zentrum von Alpwil autofrei wird?» Für diesen Vorschlag fand sich nur eine knappe Mehrheit. Doch auch in Alpwil tauchten Probleme auf.

«Einspruch!» ruft Metzger Klingel: Er brauche Parkplätze für seine Kunden. Frau Engel vom Kindergarten nebenan protestiert; sie fürchtet um die Sicherheit der Kinder. Also nochmals verhandeln, entwerfen, verwerfen. Schliesslich die Lösung: Der Kindergarten zieht ins Schulhaus, das, dank gesunden Gemeindefinanzen, gebaut werden kann. Die gut aufeinander abgestimmten baulichen Eingriffe und die begleitenden Lenkungsmaßnahmen machen aus dem verkehrsgeplagten Zentrum einen Ort, wo viele gerne verweilen. Zur Einweihung laden die Alpwilerinnen und Alpwiler ihre Nachbarn zu einem Fest ein – und diese möchten es ihnen nun gleich tun und starten ebenfalls einen partizipativen Prozess.

¹⁶ Barbara Wülser, Co-Geschäftsführerin und Leiterin Kommunikation, CIPRA International, Schaan/FL

EXKURSION I „LOKALAUGENSCHWEIN MULTIFUNKTIONALER VERDICHTUNGSRAUM“

AUF DIE NORDKETTE (SEEGRUBE UND HAFELEKAR)

von Martin Sailer¹⁷

Auffahrt mit der im Jahre 1928 eröffneten (2006 erneuerten) Hungerburgbahn von Innsbruck (560 m ü.A.) auf die Hungerburg (868 m ü.A.) und der Nordkettenbahn zur Seegrube (1.905 m - Überblick) und auf das Hafelekar (2.269 m - Blick in den Naturpark Karwendel).

Überblick über den Raum von der Seegrube

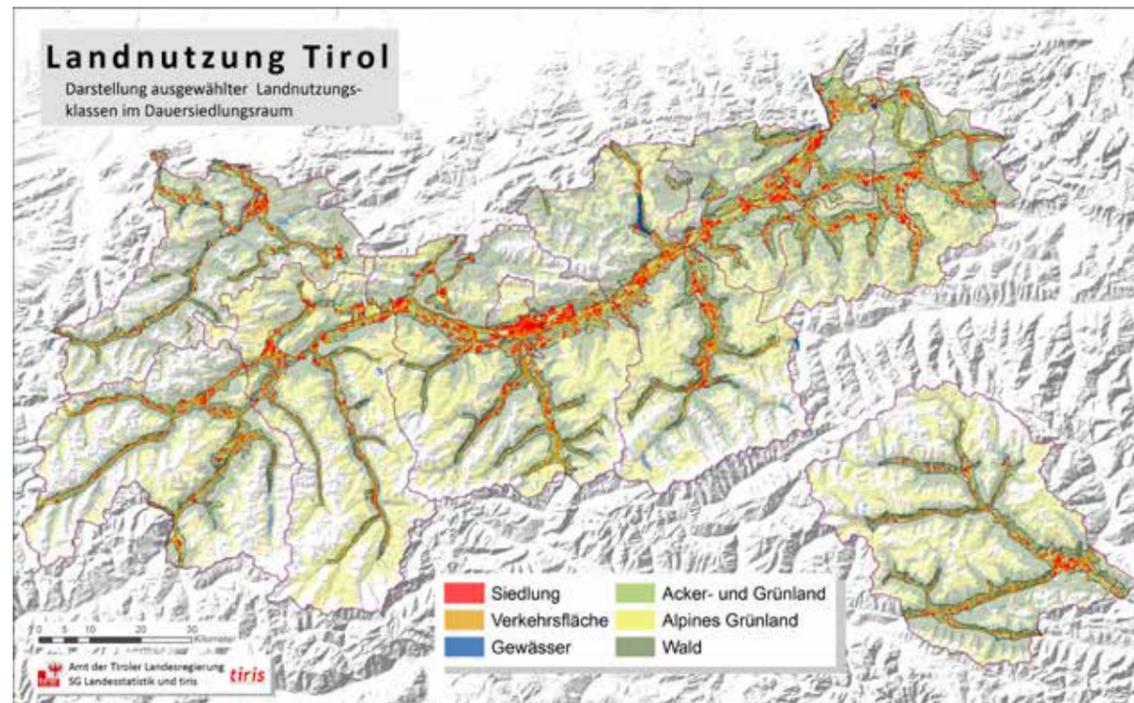
Geschichtliches

Tirol wird auch als „Das Land im Gebirg“ bezeichnet, denn mehr als ein Drittel der Landesfläche liegt auf über 2.000 m Seehöhe.

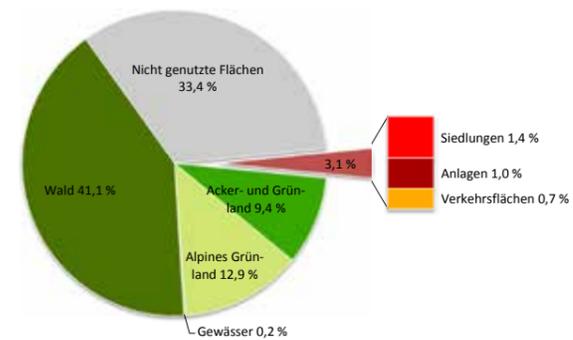
Vom Kronland mit einer Residenzstadt (in der kaiserlich-königlichen Monarchie nur Wien und Innsbruck). Anfang des 16. Jh. hatte Tirol eine große wirtschaftliche Bedeutung, u.a. durch den Silberbergbau. Schwaz war beispielsweise lange Zeit die zweitgrößte Stadt in der Monarchie. Es folgte ein Rückgang zu einer Provinz in Randalage, bis es zu einem neuerlichen kleinen Auf-

schwung Mitte des 19. Jh. und der gewerblichen und touristischen Entwicklung kam (z.B. Bau der Arlbergbahn und Eröffnung der Eisenbahn über den Brenner nach Bozen vor 150 Jahren). Die „Urkatastrophe“ folgte mit dem I. Weltkrieg (1914 – 1918) und mit der Abtrennung von Südtirol und Welschtirol (Trentino). Die Nachwirkungen hielten bis nach dem II. Weltkrieg (keine Wiedervereinigung) an.

Ein stetiger Aufschwung stellte sich ab Mitte der 1960er Jahre (z.B. Olympische Winterspiele in Innsbruck 1964 und 1976). Der Tourismus ist heute mit 20,8 Mio. Sommernächtigungen und 26,5 Mio. Winternächtigungen (2016/17) ein wichtiges wirtschaftliches Standbein. Hinzu kommen wirtschaftliche, Betriebsansiedlungen bzw. -wiederansiedlungen mit Weltmarken, wie Swarovski oder der Biochemie in Kundl. Beginnend mit den 1. Olympischen Winterspielen in Innsbruck 1964, folgte der Ausbau des Straßennetzes mit der Inntal- und Brennerautobahn nach Modena (1971 bis zum Brenner, Europabrücke 1963) sowie der Bau des Arlberg-Tunnels (Fertigstellung 1978). Im Jahr 2000 wurde mit dem Verkehrsknoten Oberinntal – Ast Fließ der Bau hochrangiger



¹⁷ Martin Sailer ist Mitarbeiter im Amt der Tiroler Landesregierung, Sachgebiet Raumordnung.



Straßen abgeschlossen. Ebenso folgte die Verlegung des Flughafens Innsbruck in den Westen der Stadt. Aktuelle Bahnprojekte, wie etwa die Unterinntal-Trasse (TEN-Achse Berlin-Palermo) oder der Brenner-Basis-Tunnel konnten inzwischen fertiggestellt werden oder befinden sich gerade im Bau. Für den Brenner-Basis-Tunnel fehlen aktuell jedoch die Zulaufstrecken in Deutschland und Italien. Ebenso fehlen Maßnahmen zur Verkehrsentslastung der Fernpassroute.

Ab dem II. Weltkrieg begann der Ausbau der Wasserkraft mit großen Speicherkraftwerken im Zillertal, Kühtal und Kaunertal. Aktuell sind weitere Großspeicherkraftwerke in Planung oder durchlaufen gerade die entsprechenden Genehmigungsverfahren.

Eckdaten der räumlichen Entwicklung und der Landnutzung (tiris)

Von der Gesamtfläche Tirols im Ausmaß von 12.647 km², sind etwa 87 % hochalpine Fels- und Eisflächen, Waldflächen und alpines Grünland (Almen), die nicht dauernd besiedelbar sind. Hier befindet sich der Großteil der unter besonderen Schutz gestellten Gebiete des Landes, wie z.B. Naturschutz-, Landschaftsschutz- und Ruhegebiete und mit den Hohen Tauern ein Nationalpark.

Der Wald nimmt auch in Tirol beständig zu und bedeckt aktuell etwa 41 % der Landesfläche. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Klimaerwärmung die obere Waldgrenze bis zum Jahr 2050 um ca. 300 m steigen wird.

Die Agrarwirtschaft nutzt aktuell nur mehr etwa 22 % des Landesgebietes (vor 50 Jahren war es noch beinahe doppelt so viel). Mehr als die Hälfte davon ist alpines Grünland. Die Almen- und Berggebiete sind durch das Ineinandergreifen von Kultur- und Naturlandschaft charakterisiert.

Nur knapp 10 % der Landesfläche werden intensiv landwirtschaftlich genutzt, wobei das Grünland das Ackerland bei weitem überwiegt. Das Verhältnis von Siedlungs- und Verkehrsflächen (ohne Anlagen) zu intensiv genutzten Agrarflächen beträgt landesweit noch 1:3. In manchen dicht besiedelten Gemeinden überwiegen jedoch bereits die bebauten Flächen.

Von den etwa 3,1 % intensiv genutzten Flächen entfallen

40 % auf Siedlungsflächen, 26 % auf Verkehrsflächen und 34 % auf technische Anlagen und Sportanlagen (inkl. Schigebiete und Golfplätze).

„Geologischer Blick von der Seegrube“

„Im Inntal trifft Europa auf Afrika“ (Inntalstörung). Die Verfüllung des Inntals mit Sedimenten ist sehr mächtig. Der Aussichtspunkt „Seegrube“ liegt in den Nördlichen Kalkalpen. Dazu befindet sich in nordöstlicher Richtung am Kuhjoch der weltweit gültige Referenzpunkt „Goldener Nagel“, der den Übergang vom Erdzeitalter Trias zur Jura vor rund 200 Millionen Jahren markiert.

Mit dem Blick nach Süden befindet sich linker Hand (östliche Richtung) das geologisch interessante Tauernfenster, welches sich über die Länder von Tirol, Salzburg, Kärnten und Südtirol erstreckt und dessen Gesteine u.a. die Zillertaler Alpen, Tuxer Alpen und die Hohen Tauern aufbauen. Als höchster sichtbarer Gipfel von der Seegrube ist der vergletscherte Olperer (3.476 m) zu erkennen. Hier erscheinen tiefere Deckensysteme der Alpen (Gneiskerne und Schieferhülle), die im Zuge der Gebirgsbildung (Schubkraft der Kontinentaldrift) in der Kreidezeit vor etwa 70 Mio. Jahren überschoben wurden. Die Geologie im Bereich der Brennerfurche ist recht kompliziert (Brenner-Mesozoikum), denn hier wurden die Sedimentgesteine noch einmal überprägt. Der Patzschkofel (2.246m) wird vom Innsbrucker Quarzphyllit aufgebaut. Diese Gesteinsformation reicht vom nördlichen Tiroler Wipptal über das Zillertal bis zum Salzachtal im Bundesland Salzburg.

Rechter Hand (nach Westen) erscheint das Ötztal-Stubaier Kristallin, das von der Brenner-Linie bis zur Engadin-Linie im Westen reicht. Der höchste hier sichtbare Gipfel ist der Habicht (3.277m).

Im Inntal sind vor allem die eiszeitlich entstandenen Terrassen sowie die mächtigen Schwemmfächer vom Süden (Sill-Fluss) und von Norden (Halltal) interessant.

Interessantes Detail

Beim Bau des Schutzdamms hinter der Seegrube wurde bereits auf 1.900 m Seehöhe Permafrost festgestellt.

EXKURSION I „LOKALAUGENSCHWEIN MULTIFUNKTIONALER VERDICHTUNGSRAUM“

DER BALLUNGSRAUM INNSBRUCK, DAS INNTAL UND WIPPTAL AUS DER VOGELPERSPEKTIVE

von Martin Schönherr¹⁸

Zum Ort der Exkursion

20 21

Einleitende Bemerkungen

Naturgemäß ist der Zugang der Architekten zu Raumbeobachtung ein anderer als jener in den Gebieten der Biologie, Geographie oder Bodenkultur ausgebildeten Fachleute. Architektur ist gebaute Umgebung und so scheint der Fokus der Architektenschaft auf Bautätigkeit bzw. auf die Landschaft als „Unterlage“ eben dieser Bautätigkeit gelegt zu werden. Dieser Eindruck gibt allerdings nicht vollständig wieder, wie die Architekten Landschaft wahrnehmen und welche Schlüsse sie daraus ziehen. Landschaft ist für sie nicht Hintergrund des baulichen Geschehens, sondern bereits für sich betrachtet Architektur, eine Abfolge von Räumen, die *durchschritten*¹⁹ werden und so ein architekturräumliches, jedenfalls dreidimensionales Erlebnis gestatten. Dabei kann jedoch Landschaft durch anthropogene Überformung gestalterisch überhöht werden und an Charakter gewinnen. Das begründet auch, warum für die Architekten Landschaftsschutz per se keine naheliegende Option ist, sondern erst an Tiefe gewinnt, wenn dadurch auch Raumerlebnisse in ihrem Bestand gewahrt und gegebenenfalls künstlich verstärkt werden können.

Die Nordkette (Hafelekarspitze) ist als Betrachtungsstandort gerade im oben dargelegten Sinn gut geeignet, da sie einerseits eine raumbildende Funktion in der Stadt Innsbruck übernimmt, in dem sie die historische Brennerachse, die sich durch die Arena vom Stift Wilten über die Leopoldstraße und die Herzog-Friedrich-Straße zum diesem Gebirgswall vorgestellten Goldenen Dachl reicht, auffängt. Gleichzeitig wird dieser voll urbanisierte Raum so von seinem Gegenteil, dem Naturpark Karwendel, abgetrennt. Außerdem erlaubt die Aussicht einen umfassenden Blick auf den erweiterten städtischen Lebensraum, der sich über die südlichen Mittelgebirgsterrassen erstreckt. Auch ist ein Blick auf die Inntalfurche zwischen Kematen und Schwaz gegeben. Zudem erfährt das Hafelekar selbst durch den Eingriff eines Architekten eine gestalterische Überhöhung im Sinne der einleitenden Bemerkungen.

Trotzdem würde ich jedem/r ExkursionsteilnehmerIn auch einen Besuch des Patscherkofels am Vormittag nahelegen. Dort hat man mit der Sonne im Rücken einen guten Überblick über die Mittelgebirgsterrassen, die Stadt Innsbruck sowie in den Talraum von Telfs bis Kufstein.



Blick vom Hafelekar auf den Zentralraum Innsbrucks. Rechts der Bildmitte die von Arch. Baumann geplante Bergstation der Seilbahn und daneben das Labor zur Höhenstrahlungsforschung, das Prof. V.F. Hess²¹ errichten ließ. Unweit davon steht die renovierte Geierwallyhütte²², die mehrmals als Filmkulisse diente. Foto: M. Schönherr

Insofern betrachten die Architekten die Landschaft nicht als Mengenlehre mit Unterscheidung natürlicher und menschlicher Elemente, sondern als ein ganzheitliches Objekt indem Hinzugegebenes ebenso integraler Teil der Landschaft werden kann.

Verstädterung versus Erhaltung des Dorfes

Der Begriff des Dorfes ist ein ideologisch ziemlich strapazierter. Für die Architekten ist das Dorf eine v.a. aus (land)wirtschaftlicher Notwendigkeit gewachsene Struktur, wobei das Wachstum immer aus den unmittelbar dort vorhandenen Ressourcen erfolgte, also einem stän-

¹⁸ Martin Schönherr ist Mitarbeiter im Amt der Tiroler Landesregierung, Sachgebiet Raumordnung.

¹⁹ Gerstel Leopold: Das Durchschreiten der Stadt, ein surreales Erlebnis, Institut für Wohnbau TU Wien, Prolegomena 1979

²⁰ https://de.wikipedia.org/wiki/Victor_Franz_Hess

²¹ <https://blog.innsbruck.info/de/kunst-kultur/die-neue-geierwallyhutte/>



Erläuterungen zur Karte

Raumordnung (Regionales Landesgesetz)

Landwirtschaftliche Vorsorgefläche

Diese Flächen sind der Landwirtschaft vorbehalten. Die Gemeinden dürfen hier kein Bauland widmen, landwirtschaftliche Bauten dürfen errichtet werden. Änderungen für wichtige Vorhaben der Gemeinden (z.B. Schulen) und der Regionen (z.B. regionales Gewerbegebiet) ist unter bestimmten Bedingungen möglich. Auf die Bewirtschaftung und Besteuerung der Flächen haben die Festlegungen keinen Einfluss.

Schigebietsgrenzen

Innerhalb der Grenzen sind qualitative Verbesserungen der Pisten, Aufstiegshilfen, u.a. möglich. Erweiterungen der Schigebietsgrenzen, insbesondere für den Zusammenschluss von Schigebieten, sind nur bei Einhaltung bestimmter Kriterien möglich. Die Erschließung neuer Schigebiete ist im ganzen Land nicht möglich. Für Gletscherschigebiete gibt es ein eigenes regionales Programm.

Naturschutz (Regionales Landesgesetz)

Sonderschutzgebiet

Gebiete mit besonderer Bedeutung für die Wissenschaft. Es ist jeder Eingriff verboten. Ausnahmen können nur für die wissenschaftliche Forschung, die übliche land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie für die Jagd und Fischerei erfolgen.

Landschaftsschutzgebiet

Gebiete von besonderer landschaftlicher Eigenart oder Schönheit. Jede Art von neuen baulichen Anlagen, Straßen, Geländeänderungen u.ä., muss von der Naturschutzbehörde (Landesbehörde) genehmigt werden.

Ruhegebiet

Gebiete mit besonderer Bedeutung für die Erholung. Der Neubau von Straßen, lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen, Landungen von Luftfahrzeugen und jede erhebliche Lärmentwicklung sind verboten. Ausnahmen sind für die Versorgung von Almen, Schutzhütten, für wissenschaftliche Zwecke und den Bau von Speicherkraftwerken (z.B. geplantes Pumpspeicherkraftwerk Kühtai) möglich.

Naturschutzgebiet

Gebiete die durch eine besondere Vielfalt der Tier- oder Pflanzenwelt ausgestattet sind oder in denen seltene oder von der Ausrottung bedrohte Pflanzen- oder Tierarten oder seltene Lebensgemeinschaften von Tieren oder Pflanzen vorkommen. Jede Art von neuen baulichen Anlagen, Straßen, Geländeänderungen, Lärmentwicklung u.a. ist verboten. Ausgenommen ist die übliche land- und forstwirtschaftlichen Nutzung (z.B. Almen) sowie die Jagd und Fischerei.

Geschützter Landschaftsteil

Gebiete mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt, das Kleinklima oder für die Tier- und Pflanzenwelt und für die Belebung des Landschaftsbildes. Die Verbote (z.B. die Errichtung von Anlagen) richten sich nach dem jeweiligen Schutzzweck.

Naturpark

Die vorstehend angeführten Gebiete können zu Naturparks erklärt werden, wenn sie allgemein zugänglich und für die Erholung in der freien Natur oder der Vermittlung von Wissen besonders geeignet sind.

digen Streben nach einem Gleichgewicht auf kleinstem Territorialgebiet. Die dieser Sparsamkeit geschuldete Raumbildung ist in der Regel eine durchaus dichte Bebauung, die sich von der städtischen, aber im absoluten Maß (also der dort insgesamt wohnenden Menschen) unterscheidet. Eine Durchgrünung des Dorfes ist nicht zwingend, jedoch ist der Weg in den Landschaftsraum aufgrund der Größenordnung ein kurzer. Das ist das Dorf-Bild der Architektenschaft. Verbunden mit dieser Raumbildung ist die Nähe der Bewohner. Damit verbunden ist ein familiäres Gefühl, das einerseits positiv (als vergangene Idylle einer verlorenen Heimat) und andererseits negativ (als ländlich/dörfliche Enge durch Nachbarkontrollen) besetzt ist.

In den ehemals dörflichen Gemeinden des Zentralraums ist zwar dieses beschriebene Bild vertraut, doch wird es mittlerweile aufgrund der Zeitläufe als überholt angenommen und tritt nur in einzelnen Planungsmaßnahmen, meist im Ortszentrum sozusagen als Zitat zu Tage. An die Stelle dieses Bildes trat im Allgemeinen seit den 1970er-Jahren das Einfamilienhaus mit Garten als (scheinbar) typisches Element unserer Dörfer, sodass, wer heute von Erhaltung des Dorfes spricht, zumeist jene Meinung vertritt, dass weiterhin Einfamilienhäuser auf 500-700m² gebaut werden sollten, um damit die verbundene großstädtische Anonymität im unmittelbaren Wohnumfeld aufrechterhalten zu können.

Vor diesem Hintergrund wird exemplarisch die Gemeinde Aldrans als unmittelbar an Innsbruck angrenzende Gemeinde herausgegriffen. Sie befindet sich ca. 30 Gehminuten vom bebauten Stadtrand entfernt und hat in den letzten 40 Jahren den Wandel von einem Bauerndorf zu einem Schlafort vollzogen. Wie in vielen andern Umlandgemeinden blieb dabei ein agrarischer Kern, der das Dorf- und Vereinsleben im althergebrachten Sinn pflegt, erhalten; überlagert ist dieser jedoch von der Bevölkerungsmehrheit die ihren Lebensmittelpunkt rein rechnerisch irgendwo auf dem Weg zwischen Aldrans und dem jeweiligen Arbeitsort (Innsbruck oder Inntalfurche) findet. Die Einfamilienhäuser, die in Aldrans stehen, entstanden zum überwiegenden Teil in einer Zeit, in der man pro Einfamilienhaus noch um 1.000m² Baugrund verlangte (!). Mittlerweile erfolgt mit dem Generationenwechsel die Anpassung an die Erfordernisse der Zeit.

Das bedeutet, dass die dort zwischen 1960 und 1990 errichteten Einfamilienhäuser nach und nach in bodensparende Bauformen umgewandelt werden: Kleinwohnanlagen mit 5 bis 10 Wohnungen. Unschwer kann man sich ausmalen, was geschehen kann, wenn statt bisher durchschnittlich 3-4 Personen plötzlich bis zu 30 Personen auf so einem Grundstück leben.

Die Folgen für die Gemeinden sind, wie Aldrans zeigte, mitunter prekär. Der dort neu gebaute Kindergarten war zum Zeitpunkt der Eröffnung bereits zu klein. Was kann eine Gemeinden tun, um ordnend einzugreifen, wenn

die Baulandreserven eine beinahe Verdoppelung²² der derzeitigen Bevölkerung unschwer ermöglichen und die Zurücknahme der Baulandreserven²³ im Flächenwidmungsplan keine Option ist?

In Aldrans entschied man sich im örtlichen Raumordnungskonzept Bebauungsregeln zu definieren, die die sparsame Nutzung des Baugrundes stellenweise verbieten. Ein Widerspruch zum Tiroler Raumordnungsgesetz entstand dadurch jedoch nicht, da man nicht etwa die Nutzflächendichte extrem limitierte, sondern die absolute Nutzfläche.

Hat jemand ein Baugrundstück mit beispielsweise 2.000 m², so darf darauf nur eine Wohnnutzfläche von 150m² realisiert werden. Das bedeutet jedoch auch, dass auf dem vormaligen 2.000 m² Grundstück eine Wohnnutzfläche von 1.500 m² realisiert werden könnte, wenn das Grundstück zuvor in 10 Einzelgrundstücke geteilt wird. Das wäre dann moderat bodensparend und die Kleinteiligkeit der Bebauung bliebe erhalten. Welche Erfahrungswerte sich aus diesen Kompromissen ergeben, werden die kommenden Jahre zeigen. Ob diese Maßnahme vermag, die steigenden Bodenpreise zu drücken, die sich bisher durch die erhöhte Attraktivität für private Bauträger hoch lizitierten, ist ebenso noch nicht klar.

Weiters werden für alle baulichen Entwicklungsflächen, für die kein Bebauungsplan (BI) zu erstellen ist, folgende Bebauungsregeln definiert. Die Bauhöhe wird mit Wandhöhen mit maximal 8,0 m für die Traufenseite (TR), Talseite (TA) und Straßenseite (ST) festgelegt. Dabei sind die Wandhöhen vom tiefsten Geländeanschnitt des später anschließenden Gebäudes nach Bauführung zu berechnen. Für zukünftige Bauvorhaben wird die Bauhöhe mit dem höchsten Gebäudepunkt (HG) von maximal 9,0 m für ebene Grundstücke und maximal 10,50 m in Hanglagen begrenzt. Weiters ist bei Bedarf in Hanglagen für Bau-

²² Gemäß Baulandbilanz 31/12/2016 verfügte Aldrans über ca. 10,5 ha Baulandreserven. 1996 hatte Aldrans ca. 1.900, 2006 ca. 2.000, 2017 ca. 2.650 Einwohner. Das ergibt einen Zuwachs von 750 Einwohnern in 20 Jahren. 10,5 ha Baulandreserven reichen für ca. 530 Einwohner, wenn man nicht verdichtet sondern nur Einfamilienhäuser auf ca. 400 m² großen Parzellen errichtet. Berücksichtigt man den steigenden Anteil von Nachverdichtungen (Einfamilienhausaufstockungen o.a. Kleinwohnanlagen), so kann man davon ausgehen, dass die vorhandenen Baulandreserven jedenfalls über das doppelte des gesetzlichen Planungszeitraums (10 Jahre) des örtlichen Raumordnungskonzepts ausreichen.

²³ Entschädigungspflicht bei Rückwidmungen: Die Gemeinde hat jene Vermögensnachteile auf Antrag zu ersetzen, die unmittelbar durch die Baureifmachung des betroffenen Grundstückes entstanden sind, soweit durch die Umwidmung eine konkrete Bebauung verhindert wird. Davon sind jedoch allfällige Wertverluste des Grundstückes, die in Folge der Umwidmung eintreten nur dann umfasst, wenn das schützenswerte Interesse das gegenteilige öffentliche Interesse überwiegt. Dies gilt insbesondere im Falle unbeschränkter Baulandeignung und Vorliegen eines Sonderopfers. (Quelle: TROG Skriptum der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht zur Novelle 2011).

grundstücke eine gestaffelte Höhenfestlegung für die maximale Bauhöhe festzulegen. Außerdem wird das zulässige Ausmaß der Geländeänderungen mit 1,5 m festgelegt. Für D2 gilt eine Nutzflächendichte Höchst mit **0,40**. Für die dichter zu bebauenden Flächen mit dem Zähler D3 wurde die Nutzflächendichte mit maximal **0,50** festgelegt. Darüber hinaus wird generell die Nutzfläche Höchst pro Baugrundstück absolut mit **150 m²** festgelegt.

Auszug aus dem aktuellen Verordnungstext des örtlichen Raumordnungskonzepts der Gemeinde Aldrans. Zu erläutern ist, dass die rot dargestellten Obergrenzen nur Flächen im Ausmaß von insgesamt ca. 4 ha betreffen, wohingegen das übrige Gemeindegebiet mit D1 (Dichtezone1) belegt ist und somit eine maximale Bebauungsdichte von 0,3 und eine maximal Baumassendichte von 1,35 gilt. Die insgesamt sehr unübersichtliche Dichteregelung ist auf dem Umstand zurückzuführen, dass man Ortsansässige in ihrem Baubedarf nicht einschränken will und sich sehr wohl bewusst ist, dass eine Einfamilienhausaufstockung gleiche Dichten erreicht, wie eine Kleinwohnanlage.

Bewegung im städtischen Raum

Der Bewohner des Zentralraumes von Innsbruck denkt städtisch. Es wird danach getrachtet, die eigenen Kinder in Schulen zu schicken, deren Lehrprogramm und Lehrkörper geeignet erscheint (Schulsprengel werden als Relikt empfunden). Sozialkontakte setzen sich aus einer Vielfalt von Personen zusammen, die aus Lebensumfeldern kamen, die sich nach mehrmaligem Umzug



Auszug aus der Maßnahmenstudie Regionalbahn: Die Bevölkerungsdichtendarstellung wurde auf Basis der mit der Adressverortung verknüpften Meldedaten erstellt. Mehr dazu im weiterführenden Artikel „Orientierung der räumlichen Entwicklung an der Bevölkerungsverteilung“, 2013 (https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/downloads/Fachliche_Grundlagen/Bevoelkerungsverteilung_in_Tirol.pdf)

entsprechend verändert haben. Ähnliches passiert im Vereinsleben, wo man z.B. am Dorfleben in der Gemeinde A teilnimmt, obwohl man in der Gemeinde B wohnt. Und Einkäufe werden irgendwo am Weg erledigt. Weitere Beispiele ließen sich hier beliebig fortsetzen.

All das ergibt Bewegungsmuster, die sich nun nicht mehr auf die Stadt Innsbruck selbst mit ca. 10/3 km erstrecken. Das Gebiet ist vielmehr auf ca. 60/10 km angewachsen. Sowohl für die Allgemeinheit als auch für den Einzelnen steigt der Mittel- und Zeitaufwand, grob gesagt, im Quadrat der Fläche. Auch wenn es derzeit so

aussieht als wäre diese Entwicklung mit dem PKW-Verkehr technisch leicht abzudecken, so sind die Grenzen mittlerweile doch deutlich erkennbar. Es ist nur auf die Baustellen „Luftsanierungsgebiet“ und „Lärmkataster“ zu verweisen. Ein weiterer Aspekt, der bisher in den Planungsentscheidungen auf Gemeindeebene vernachlässigt wird, ist der unverhältnismäßige hohe Energie- und Zeitaufwand für diese Raumstruktur und die für diesen Lebensstil notwendige individuelle Mobilität. Außerdem stützt sich die Festlegung auf die PKW-Mobilität auf die Fortsetzung der räumlichen Entwicklung in der Fläche, die künftige Lösungsansätze weiter erschwert. Hier Änderungen zu erwirken, stößt auf heftigen Widerstand, weshalb nur Einzelmaßnahmen getroffen werden können, die wohl einem großen Ganzen verpflichtet sind, doch in ihrer Entwicklung und Fortsetzung laufend torpediert und von konträren Maßnahmen überlagert werden.

In den Jahren 2005-2007 wurde vom Land Tirol und Stadt Innsbruck der Ausbau des städtischen Straßennetzes als Rückgrat einer künftig klarer definierten Raumentwicklung und als leistungsfähige Alternative zur Fortbewegung im verdichteten Großraum initiiert²⁴. Vorangegangen sind diesem Projekt einzelne Fachstudien, weil man erahnte, welchen Fehler man mit der Einstellung der Straßenbahn nach Hall in Tirol im Jahre 1974 begangen hat.

Das nun in Realisierung begriffene Projekt „Regionalbahn“, dessen Fortsetzung über Völs und Rum hinaus jedoch noch ungewiss ist, wurde in vielen Abstimmungs-

²⁴ Die Maßnahmenstudie Regionalbahn (Völs-Hall) des Sachgebietes Verkehrsplanung (damals noch eigene Abteilung, nun als Sachgebiet dem Straßenbau untergeordnet) beinhaltet auch einen Schlussbericht Raumplanung (Martin Schönherr, AdTLR, Raumordnung-Statistik, 17.4.2007). Dieser Bericht umfasst Analysen zu den Bevölkerungs-, Arbeitsstätdichten und öffentlichen Einrichtungen im fußläufigen Einzugsbereich der geplanten Haltestellen, Empfehlungen zur Trassensicherung und Empfehlungen zur Verbesserung der Haltestellenzugänglichkeit für die Fahrgäste. Darüber hinaus werden im chronologischen Teil des Berichts Variantenstudien und Alternativvorschläge der Raumplanung sowie Vorschläge zur Gestaltung des Syndikatsvertrags dokumentiert. Abschließend wurde auch eine Standortanalyse zu verschiedenen damals bekannten Betriebslokalitäten erstellt.

gesprächen erkämpft. Sehr schwierig war anfangs die Anwendung von raumplanerischen Argumenten bei der Trassenwahl. 2006 stieß der Anspruch, ein öffentliches Verkehrsmittel möge dort fahren, wo die meisten Menschen wohnen und arbeiten, noch auf Unverständnis. Der Ansatz war damals, dass solche Verkehrsmittel dort fahren sollten, wo sie den motorisierten Individualverkehr am wenigsten stören, also mitunter weitab jeder Siedlung (was wiederum bedeutet hätte, dass jeder Fahrgast ohne Auto von der Benutzung ausgeschlossen worden wäre). Auch wurden damals Leistungsverluste eines Verkehrsweges nicht in Personen pro Stunde, sondern in Fahrzeuge pro Stunde ermittelt, was dazu führte, das z.B. eine Straßenbahn vor der Ampel zu Leistungsfähigkeitsverlusten für passierende Fahrzeuge führte, weil man alle darin befindlichen Fahrgäste als nicht relevant betrachtete. Diese Fehlannahmen konnten mühsam entkräftet werden. Heute argumentieren die Projektbetreiber tatsächlich mit den damals so opponierten Punkten für die Straßenbahn. Die Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs zugunsten des öffentlichen Verkehrs hat man aber nur punktuell in Angriff genommen. Eigene Gleiskörper sind ebenso selten zu finden, wie durchgängig funktionierende Ampelvorränge. Ob also diese an sich gut gewählte Trasse auch als langfristiger Erfolg von deren Nutzern wahrgenommen werden kann, liegt nicht zuletzt an einem noch notwendigen deutlicheren Bekenntnis für den öffentlichen Verkehr und einer Siedlungstätigkeit, die sich nur unmittelbar an solchen Achsen orientiert.

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an den Merksatz aus der Maßnahmenstudie: „*Es geht im Wesentlichen darum, den neuen Verkehrsträger dorthin zu führen, wo heute und künftig Menschen wohnen, arbeiten oder ihre Freizeit verbringen. Dabei sind gegebenenfalls auch Umwege der Regionalbahntrasse in Kauf zu nehmen. Die Reisezeit wird dadurch nicht verlängert, da die Wege zu den Stationen verkürzt werden.*“

Bauliche Verdichtung im städtischen Raum

Tirol ist historisch gesehen ein Bergbauland²⁵. Mögen diesbezüglich Orte wie Schwaz oder Kitzbühel die bekannteren sein, so ist doch der Bergbau im Zentralraum entlang der Nordkette und im Karwendelgebirge evident und prägte lange Zeit das Erscheinungsbild und die Raumentwicklung der Stadt im Norden. Selbst lange nach Ende des eigentlichen Bergbaus waren noch die Brecciesteinbrüche auf der damals großteils waldfreien Hungerburg wesentliches raumbildendes Merkmal am Fuße der Nordkette. Diesem Rahmen entsprechend ist die historische Baustruktur in den Stadtteilen Hötting, Mühlau und Arzl, aber auch entlang des alten Sillkanals (Wilten, Allerheiligen) durch bereits seit langer Zeit

²⁵ Siehe dazu auch Sailer (in diesem Buch) zum geologischen Hintergrund.

gewachsene stark verdichtete frühindustriell geprägte Siedlungsgebiete gekennzeichnet.

So gesehen kann man von einer langen zurückreichenden Tradition einer hochverdichteten städtischen Raumbildung in Innsbruck sprechen. Seine Fortsetzung findet diese Entwicklung später in den Blockrandbebauungen im Saggen, in Pradl und in Wilten. Der Blick vom Hafelekar in die Stadt zeigt die hohe Verdichtung und geringe Durchgrünung des öffentlichen städtischen Raums in diesen Ortsteilen. Dabei ragt jedoch immer wieder die Bergwelt optisch in den Straßenraum hinein und man könnte viele Innsbrucker Straßen auch nach ihrer Ausrichtung in den Landschaftsraum benennen (z.B. Museumsstraße, Hechenberg-Largoz-Straße usw.). Somit bildet der Baubestand in Innsbruck bis zum II. Weltkrieg sehr deutliche geschlossene Straßenräume.

In der Nachkriegszeit findet hingegen einen Auflösung des Raums in Einzelobjekte, wohl auch nach den damaligen zum Teil aus heutiger Sicht falsch interpretierten Vorstellungen in der Charta von Athen²⁶, statt. Nunmehr existieren mit den Stadtteilen Reichenau und Olympisches Dorf große Stadtviertel, die in diesem Geist geformt wurden. Diese weisen bei starker Durchgrünung (und gleichzeitigem Fehlen von privatem vom Stadtlärm isoliertem Grün), meist punktuelle oder Zeilenbebauung auf, die nur wenig zur Qualität des öffentlichen Raums der Straße beiträgt.

In jüngster Zeit erfolgten nun Nachverdichtungen oder Umbauten in solchen Gebieten. Zwei Objekte sind dabei hervorzuheben:



Die Straßenseite des Wohnblocks in der Sebastian-Scheel-Straße, von Südwesten betrachtet, zeigt die klare Definition des Straßenraumes mit gut nutzbaren Loggien für die Bewohner und das mehr als 2 m (Brüstungshöhe) vom Straßenplanum abgesetzte Hochparterre. Foto: M. Schönherr

Im Randbereich zwischen Saggen und Reichenau wurde in der Sebastian-Scheel-Straße der alte desolate „Sillblock“ durch einen neue moderat geöffnete Blockrandbebauung ersetzt. Das von Architekturbüro Schen-

²⁶ Siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Charta_von_Athen_\(CIAM\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Charta_von_Athen_(CIAM)) mit u.a. den Prämissen Freiflächen, müssen den Wohngebieten zugeordnet und als Freizeitanlagen der Gesamtstadt angegliedert werden. oder Peripherie: In Grüngürtel eingebettete Satellitenstädte mit reiner Wohnfunktion, deren Anwendung zu einer Missachtung anderer Vorgaben führte, wie Die architektonischen Werke müssen einzeln oder als Stadtganzes erhalten bleiben.

ker-Salvi-Weber geplante Gebäude²⁷ ist eine geschickte zeitgemäße Interpretation der Blockrandbebauung, die einerseits das Problem der Belichtung der Blockecken löst und andererseits sehr konsequent ein Hochparterre ausbildet, wie es in den letzten Jahren immer mehr in Vergessenheit geraten ist und gerade im städtischen Raum notwendig wäre, um Erdgeschoßwohnungen an stärker befahrenen Straßen ein gute Wohnqualität zu geben.



Man kann dieser Abbildung unterstellen dass sie tendenziös ist. Doch hier soll der massive Raumeindruck vermittelt werden, der vor Ort auch wahrnehmbar ist. Nach der Fertigstellung sieht die Anlage nun (2019) so aus. Der Widerschein von besonnten Flächen ist auf den Fassadenflächen zwar möglich und durch die sechskantige Form der Neubauten ergeben sich mehr Varianten des Streiflichteinfalls; Fakt ist jedoch das an vielen Stellen Durchblick nicht möglich sind, der Schall vom Verkehrsweg jedoch passieren kann. Anzumerken ist jedoch, dass ein Schallschutz am Bahnviadukt bereits teilweise existiert und im Zuge des Baues der geplanten S-Bahn Haltestelle wohl verbessert wird. Auch bei diesen Bauten ist die Ausbildung eines Hochparterres erkennbar. Foto: M. Schönherr

Derzeit im Bau befindet sich die Nachverdichtung Bienenstraße, bei der zwischen drei eng stehenden 12-geschossigen Hochhäusern und dem Eisenbahnviadukt drei sechseckige Baukörper mit 7-9 Geschossen eingefügt werden. Die von Architekt Peter Larcher²⁸ geplanten Passivhäuser sollen durch die polygonale Form ein zu starkes Nahekommen an den Baubestand vermeiden und zugleich Durchblicke in das Umfeld sicherstellen. Ob diese Bauform tatsächlich die passende an einer stark befahrenen Bahnachse ist (an dieser Stelle kommt zudem künftig die S-Bahn Station Saggen hin) und wie der Nachweis der erforderlichen Belichtungsflächen nach OIB²⁹ erfolgte, ist eine interessante Frage, die noch

²⁷ Planunterlagen und Photos sind auf <https://www.nextroom.at/building.php?id=36996> und <http://www.architekturwettbewerb.at/competition.php?id=913&cid=8280> verfügbar.

²⁸ Planunterlagen und Photos sind auf <http://www.architekturwettbewerb.at/competition.php?id=1499&cid=15894> verfügbar.

²⁹ Richtlinie Nr.3 des österreichischen Instituts für Bautechnik. Es muss für die gemäß 9.1.1 notwendigen Lichteintrittsflächen ein zur Belichtung ausreichender freier Lichteinfall gewährleistet sein. Dies gilt für die notwendigen Lichteintrittsflächen als erfüllt, wenn ein freier Lichteinfallswinkel von 45 Grad zur Horizontalen, gemessen von der Fassadenflucht bzw. von der Ebene der Dachhaut, eingehalten wird.

zu beantworten sein wird (bzw. hoffentlich im Rahmen der Bauverhandlung beantwortet wurde). Dem Juryprotokoll ist zu entnehmen, dass man sich der Problematik bewusst war und sich zugunsten der Besonnung gegen baulichen Emissionsschutz entschied. Derzeit (im Bau) erscheint die Anlage noch sehr massiv.

Sonstiges

Als Rahmenhandlung für die oben herausgegriffenen Themen wurden noch folgende lokale Gegebenheiten und Fachbereiche erörtert:

Wattenberg

Darstellung der Siedlungsgeographie von Berggemeinden unmittelbar am Zentralraum, die an anderen Stellen (Volders) eingemeindet wurden. Die Entwicklung bleibt trotzdem annähernd gleich: Man will den Familien am Berg mit Siedlungsgebieten und Einzelausweisungen helfen, damit die Jungen bleiben oder wieder zurückkommen; Stichwort Pendlerverkehr. Die Landwirtschaft trägt das finanziell längst nicht mehr.

Tiroler Bodenfonds Tulfes

Am Beispiel der Sportplatzsiedlung in Tulfes wird beleuchtet, dass Verdichtungen, wie man sie im Ortskern wünscht, oft an der Peripherie stattfinden, weil dort zufällig Grund verfügbar ist. Die Raumordnung hat selten maßgeblichen Einfluss darauf, sondern vielmehr das Lastenblatt im Grundbuch. Sie kann nur noch Schadenbegrenzung betreiben. In diesem Fall wurde ein Architektenwettbewerb verlangt, an den sich bei der Umsetzung nur wenige Teilnehmer hielten, zumal das Instrument „Bebauungsplan“ dafür zu unscharf ist.

Thaurer Felder

Das Heiligtum der Vorsorgeflächenplanung wird durch sogenannte landwirtschaftliche Bauten immer mehr zersetzt und verbaut und es scheint nur eine Frage der Zeit zu sein, dass Innsbruck mit Rum, Thaur und Hall i. Tirol zusammenwächst. Immerhin sind die Flächen südlich der Hallerstraße größtenteils Überflutungsgebiet des Inn.

Verdichtung Bienenstraße, Am Lansersee/Reut und Götzens

Am Beispiel dieser drei Orte (Bienenstraße: Detail s.o.) wird die provokante Frage gestellt, ob eine „Landnahme“ durch städtische Entwicklungen (nicht zwingend Eingemeindung) auch als Wohnort, aufgrund ideal gelegener Flächen in der Peripherie, mitunter besser wäre als die Nachverdichtung von bereits hoch verdichteten Flächen?

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, was Verdichtung bedeutet? Sie scheint abseits

Dieser freie Lichteinfall darf dabei seitlich um nicht mehr als 30 Grad verschwenkt werden. Gesamter Wortlaut hier: https://www.oib.or.at/sites/default/files/richtlinie_3_26.03.15_0.pdf

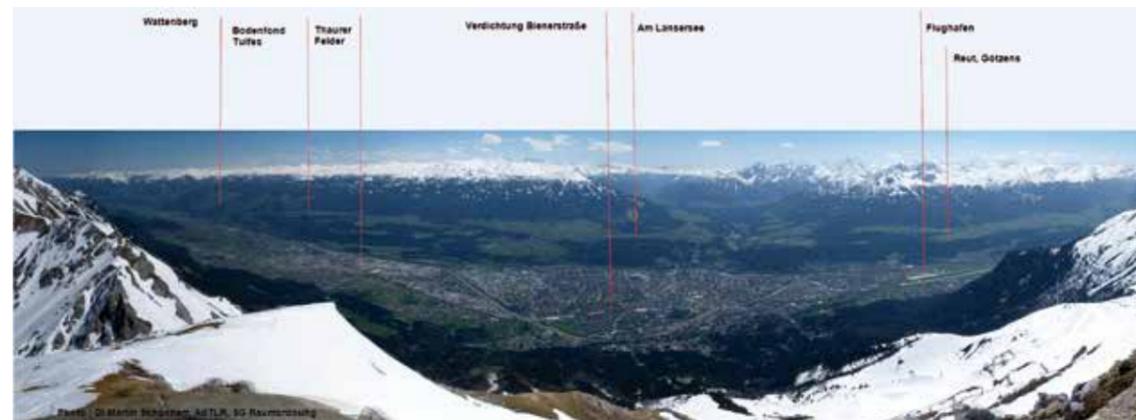
des Faches Architektur eher mit Zersiedlung verbunden zu werden, wie die Diskussion ergab. Architekten und Raumplaner meinen damit den sparsamen Umgang mit der verfügbaren Fläche und die angemessene hohe Einwohnerdichte, die es zu erreichen gilt, um Infrastrukturen (z.B. Nahversorgung, ÖV-Anbindung) möglichst kostendeckend zu betreiben. Gleichzeitig aber die Wohnqualität für den einzelnen Bewohner möglichst hoch zu halten und die Wege im Siedlungsgebiet so kurz zu gestalten, dass die Erledigungen innerhalb des Ortes zu Fuß erledigt werden können.

Die oben erwähnten Standorte in Lans und Götzens wurde herausgegriffen, um anhand dieser Standorte Möglichkeiten der Erschließung (in Lans Straßenbahnbindung vorhanden, in Götzens nicht), Fragen der Erholungsraumgestaltung u.ä. zu diskutieren.

Dabei wurden auch kontraproduktive Entwicklungen, wie Zersiedlungssignale durch Aussiedlung von Seilbahnstationen aus dem Siedlungsgebiet (neue Patsherkofelbahn) gestreift. Auch Seilbahnerschließungen für Siedlungsgebiete (Bsp. Esparaguerra, Künzelsau, La Paz, Medellin) und deren Erfolge bzw. Misserfolge wurden angesprochen.

Flughafen

Die Zukunft des Innsbrucker Flughafens ist derzeit eine rosige, so man den Geschäftsberichten glauben darf. Wenn man aber in Betracht zieht, wie sich der Regionalflugverkehr europaweit entwickelt (Defizite einzelner Regionalflughäfen, versteckte Förderungen für Fluggesellschaften um anzufliiegen usw.), muss die Entwicklung genau beobachtet werden, um rechtzeitig die Reißleine ziehen zu können, bevor der Flughafen in den Unterstützungsmodus durch die öffentliche Hand (die öffentliche Hand zahlte bereits Infrastrukturinvestitionen) kippt und dann Gelder für Verkehrsleistungen gebunden sind, die man anderswo klimaschonender und insbesondere energiesparender unterbringen könnte (Bahnausbau). Vielleicht ist der Flughafen die stille Entwicklungsreserve von Innsbruck, auf der in den 2020 und 2030er-Jahren 30.000 Einwohner sowie stadtnahe barrierefrei erreichbare Erholungsräume untergebracht werden könnten?



Orientierungshandout für die Exkursionsteilnehmer Foto: M. Schönherr

EXKURSION II „RAUMPLANERISCHER STADTSPAZIERGANG DURCH INNSBRUCK“

STADTPLANUNG & STADTENTWICKLUNG IN INNSBRUCK

von **Wolfgang Andexlinger & Michael Pflieger**³⁰

Innsbruck ist die derzeit am schnellsten wachsende Stadt Österreichs. Stagnierte die Einwohnerzahl bis 2011, so gibt es seither insbesondere durch Zuwanderung ein **starkes Bevölkerungswachstum**. Von derzeit ca. 153.000 Einwohnern (Haupt- und Nebenwohnsitze), wird diese Zahl in den nächsten 10 Jahren um weitere 10.000 ansteigen, was einem Bedarf von 6.500 bis 7.000 Wohnungen entspricht.

Im Alpenraum kann nur ein kleiner Teil der Gesamtfläche als Dauersiedlungsraum genutzt werden, für gesamt Tirol sind das ca. 12,5 % und für Innsbruck ca. 25 % (der Gemeindefläche). Einer Ausdehnung der Siedlungsfläche in Nord- und Südrichtung ist durch die Tallage eine natürliche Grenze gesetzt. In Ost-Westrichtung, entlang der Inntalfurche, bilden die politischen Gemeindegrenzen ebenso reelle Barrieren. Zwar wurde mit dem Planungsverband und den Umlandgemeinden ein Instrumentarium einer „grenzüberschreitenden“ Raumentwicklung geschaffen, das aber infolge eines doch deutlich ausgeprägten Kirchturmdenkens nur eingeschränkte Wirkung entfaltet. Innsbruck steht daher vor der Herausforderung, das Bevölkerungswachstum vor allem durch eine **Innenentwicklung** zu bewältigen. Mit den Erfahrungen der letzten Jahre verfolgt Innsbruck die Strategie, 50 % des zusätzlichen Wohnraumbedarfs durch Verdichtung und Umstrukturierung im Bestand zu gewinnen, weitere 25 % durch Mobilisierung von Baulandreserven (diese betragen 2016 insgesamt ca. 80 ha Wohnbauland bei einem Bedarf von max. 70 ha für die nächsten 10 Jahre) und nur 25 % durch Neuwidmungen.

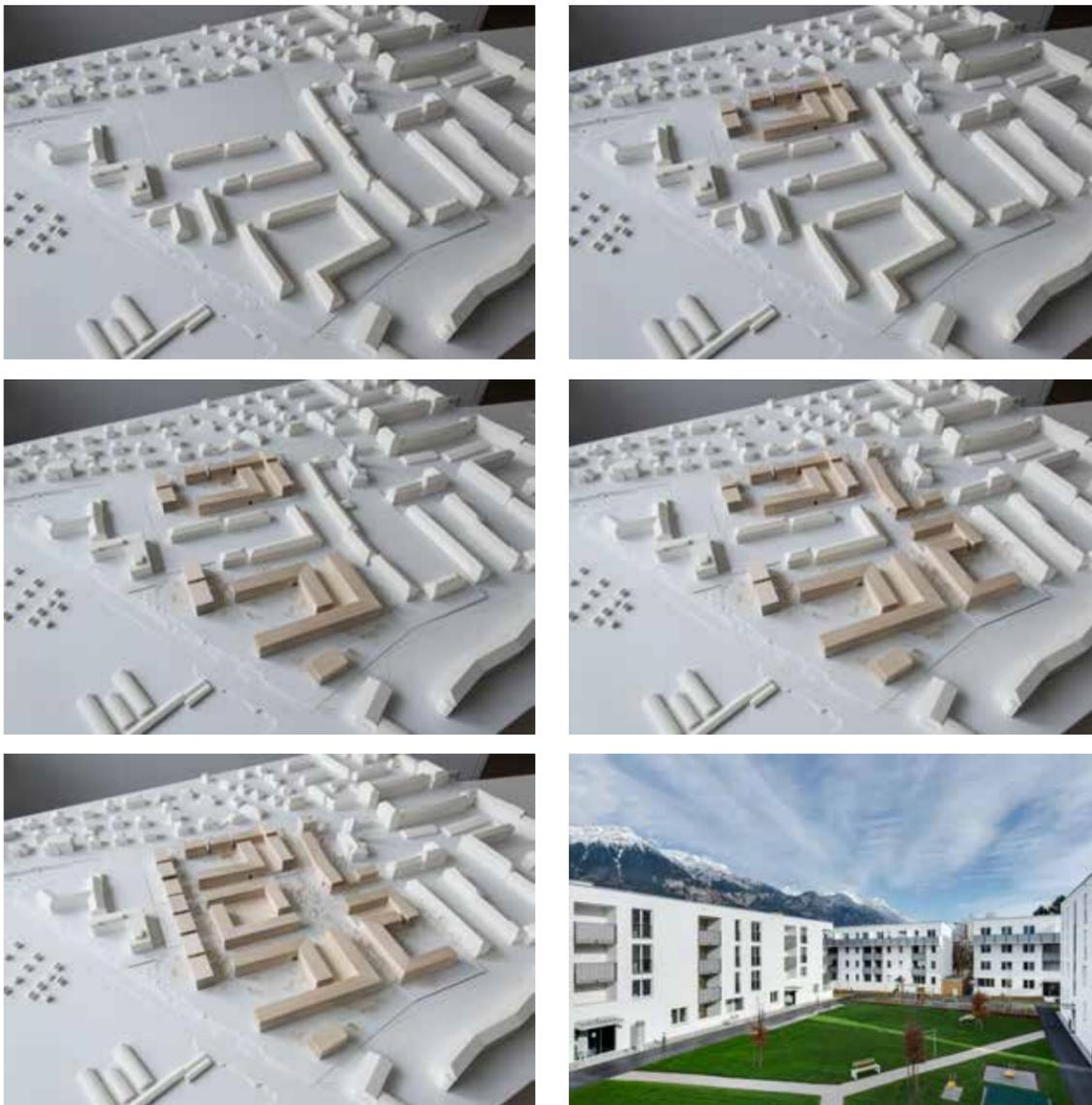
Mit dieser Strategie verfolgt die Stadt eine gezielte Stärkung und Weiterentwicklung von **Innsbruck als Alpin-Urbanes Zentrum**. Dem umgebenden Schutz der Stadt als Naturraum und wertvoller Naherholungsbereich kommt dabei genauso Bedeutung zu, wie der Entwicklung urbaner Qualitäten im innerstädtischen Bereich. Von überall in Innsbruck erreicht man mit den öffentlichen Verkehrsmitteln oder dem Fahrrad in nur 10 Minuten den Naturraum, der ein breit gefächertes Freizeitangebot zu allen Jahreszeiten bietet. Um dies zu bewahren, werden die Siedlungsränder scharf gezogen

und die landschaftlich markanten Hügelkuppen an den Berghängen von Bebauungen freigehalten.

Aber auch der Pflege und Erhalt der innerhalb des Stadtgebietes liegenden Frei- und Grünräumen kommen aus ökologischen und stadtklimatischen Gründen, aber auch aus ihrem Wert als Erholungs- und Freizeiträume hohe Bedeutung zu. Für Innsbruck muss Wachstum mit einem Kompakthalten des Siedlungsraumes einhergehen, was wiederum Impuls für eine qualitative Weiterentwicklung des urbanen Lebensraumes sein kann. Urbanität verstanden als integrativer sozialer Raum, in dem sich Wohnen, Arbeiten, Kultur und Freizeit in einem dichten Naheverhältnis gegenseitig belebt und in dem kulturelle Vielfalt und soziale Mischung als alltägliches Selbstverständnis erlebbar wird. Mit einem Bündel an Planungsstrategien versucht die Stadt Innsbruck dieses Ziel umzusetzen:

- **Verkehrsinfrastruktur:** verstopfte der Individualverkehr noch bis in die 1990er Jahre die innerstädtischen Straßen, so wird inzwischen sukzessiv am Ausbau des öffentlichen Verkehrs und an der Attraktivierung des Fuß- und Radverkehrs gearbeitet. Gleichzeitig werden Maßnahmen gesetzt, die den Individualverkehr im Stadtgebiet vermindern sollen (z.B. Parkraumbewirtschaftung). In Ergänzung zum bestehenden Straßenbahnnetz wird außerdem eine leistungsfähige Straßen-/Regionalbahn als Ost-West -Durchmesserlinie gebaut.
- Damit einher geht eine **Aufwertung der öffentlichen Räume**, was sich aber nicht nur in der Aufenthaltsqualität, sondern auch in einer Stärkung der innerstädtischen Wirtschaft niederschlagen soll. So hat zum Beispiel durch die Neugestaltung der Maria-Theresien-Straße eine Verdoppelung der Fußgängerfrequenz von 2002 bis heute stattgefunden. Gleichzeitig konnte bei einem moderaten Anstieg der Kundenfläche (+33 %) eine erhebliche Umsatzsteigerung von 58 % erzielt werden.
- **Umstrukturierung und Verdichtung** im Bestand kann, wie das Beispiel Südtiroler Siedlungen zeigt, bei einer Verdoppelung der Dichte eine hohe stadträumliche Qualität (doppelte Wohnnutzfläche bei gleichem Fußabdruck wie bei zwei Wettbewerbssiegerprojekten erwiesen) erreicht werden. In Innsbruck geht man mit den einst am Stadtrand errichteten und mittlerweile innerstädtisch

³⁰ Wolfgang Andexlinger und Michael Pflieger sind Mitarbeiter im Magistrat der Stadt Innsbruck und zuständig für Stadtplanung, Stadtentwicklung und Integration, Innsbruck/A.



6 Modellfotos zeigen die Schritte von der Entwicklung bis zur Umsetzung (Fotos: Stadtplanung Innsbruck und Neue Heimat Tirol).

liegenden Südtiroler Siedlungen unterschiedlich um, teilweise werden sie als stadt- und baugeschichtliche Zeichen erhalten und saniert, teilweise aufgestockt, teilweise wird durch etappenweiser Abbruch und Neubau eine deutlich höhere Dichte erzielt.

Auch in anderen Fällen von Umstrukturierungen oder Abbruch-/Neubau sind deutlich höhere Dichten möglich, allerdings in aller Regel nur nach einem Architekturwettbewerb (mehr dazu unten), denn hohe Dichte verlangt auch hohe architektonische Freiraumqualitäten.

- Wo es die räumlichen Bedingungen zulassen, werden Nachverdichtung mit **Dachbodenausbau bzw. Dachaufbauten** ermöglicht.
- Bedingt durch die Notwendigkeit einer rationellen Nutzung der verfügbaren Flächen, setzt Innsbruck auch auf **Übereinanderschichten verschiedener Nutzungen**. So entstehen ungewöhnliche Kom-

binationen von Gymnasien auf Einkaufszentren oder Studentenheimen auf Tankstellen. Im Sinne einer Nutzungsmischung werden **Hybridgebäude** forciert, in denen sich unterschiedliche Nutzungen als auch Arbeiten und Wohnen versammeln.

- Schließlich arbeiten wir auch an einigen **größeren Stadtentwicklungsgebieten**, die in Form von Flächenumnutzungen innerhalb des Siedlungsraumes erfolgen. Die wichtigsten sind in der Reihenfolge des Entwicklungsgrades:
Das **Campagne-Areal**, ein ca. 7,5 ha großes Sportareal im Osten der Stadt, in dem durch Absiedelung und Umstrukturierung der Sportflächen Raum für ca. 1.300 hauptsächlich geförderte Mietwohnungen geschaffen wird. Es soll nicht einfach eine Wohnsiedlung am Stadtrand entstehen, sondern das ambitionierte Ziel verfolgt, ein „Stück Stadt“ zu bauen. Dabei wird besonderes Augenmerk auf sozialräumliche Qualitäten in Bezug auf

Erdgeschoßnutzung, Freiraumgestaltung und sozialer Mischung gelegt.

Auch bei der **Siedlungserweiterung Hötting-West**, einem bisher landwirtschaftlich genutzten Areal im Westen der Stadt, soll ein kompakter Stadtkörper mit urbanen Qualitäten entstehen. In diesem, durch die bereits in Bau befindlichen Straßen-/Regionalbahn bestens an die Innenstadt angebundene neuen Stadtteil, sollen in einer ersten Bauetappe 1.500 Wohnungen und 700 Arbeitsplätze entstehen.

In der **Handelsagglomeration DEZ + Umgebung** im Südosten sieht die Stadt das Potenzial, durch Umstrukturierungen und Ergänzungen mit anderen Funktionen (Wohnen, Kultur, Freizeit etc.) ein neues urbanes Subzentrum zu entwickeln. In diesem Zusammenhang werden bereits seit einiger Zeit Gespräche mit den Eigentümern geführt, um diesen Entwicklungsprozess in die Wege leiten zu können.

Die drei Letztgenannten Projekte sind Beispiele dafür, dass die Stadt vermehrt auf kooperativen Planungsverfahren setzt, um gemeinsam mit Grundeigentümern und Projektbetreibern zu tragfähigen und städtebaulich hochwertigen Lösungen zu kommen. Innerhalb dieser Prozesse lassen sich auch gute Formate der BürgerInnenbeteiligung integrieren. Kooperative Verfahren sind insbesondere bei städtebaulichen Projekten wichtige **Werkzeuge der Stadtplanung**. Als weitere wichtige Planungsinstrumente sind neben der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung andere gesetzlich vorgegebene Raumordnungsinstrumente, wie etwa das Örtliche Raumentwicklungskonzept zu nennen. Darüber hinaus gibt es in Innsbruck einen Sachverständigenbeirat für Stadt- und Ortsbildschutz (SOG), den Innsbrucker Gestaltungsbeirat (IGB) und eine über Jahre hinweg etablierte Wettbewerbskultur:

- Der SOG-Beirat begutachtet Projekte innerhalb ausgewiesener Schutzzonen und liefert damit einen wichtigen Beitrag zur Bewahrung der baukulturellen Identität in historischen Stadtvierteln.
- Außerhalb dieser Schutzzonen wird der IGB bei Projekten relevanter Größenordnung oder an städtebaulich besonders sensiblen Orten von der Stadtplanung beigezogen (er bereitet die Gutachten der Stadtplanung in Bauverfahren vor und berät den Stadtentwicklungsausschuss in Fragen der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung). In Ausnahmefällen kann seine Befassung auch den Architekturwettbewerb ersetzen.
- Der Architekturwettbewerb ist ein in Innsbruck oft und erfolgreich eingesetztes Planungsinstrument. Verlangt ein Bauvorhaben eine Änderung des Bebauungsplanes (in der Regel mehr Dichte), dann ist es eine eingespielte und von den Investoren akzeptierte Vorgangsweise, dass ein Wettbewerb

stattfinden muss. Entweder in Form von geladenen Bewerbern mit 6-15 teilnehmenden Büros, oder auch mit offenen Wettbewerben, die mit der Architektenkammer akkordiert werden. Das hat zu einer Vielzahl von Wettbewerben (mehr als 200 seit 1985, fast alle auch realisiert), einer insgesamt hohen architektonischen Qualität und einigen herausragenden, stadtbildprägenden Objekten geführt. Dieser zweifellos wichtige Beitrag zu einer hochstehenden Baukultur hat aber auch eine gewisse Ambivalenz: eine restriktive Handhabung des Bebauungsplanes, die sich weitestgehend am Bestand orientiert, gewährleistet erst die Wirksamkeit dieser Praxis. Die Investoren wissen, dass mit einem Wettbewerb höhere Dichten zu erzielen sind, was zu spekulativen, preistreibenden Grundkäufen und in der Folge zu einem erhöhten Druck auf Politik und Verwaltung führen kann.

Insgesamt sind - wie in vielen europäischen Städten - die stark steigenden Grundstücks- und Immobilienpreise und die dazu begleitenden Themen, wie leistbares Wohnen, Leerstände, Anlegerwohnungen und Gentrifizierung, auch in Innsbruck eine virulente Problematik. Hier werden erfolgreiche Schritte in Richtung Eindämmung dieser Progression wohl nur im Zusammenspiel mit entsprechenden Änderungen der Gesetze von Land und Bund gelingen. Vorläufig ist das Bemühen der Stadt, die Möglichkeiten der Vertragsraumordnung wirksam einzusetzen, oft nur ein bedingter Erfolg beschieden.

INNSBRUCKER THESEN ZUR RAUMPLANUNG UND RAUMORDNUNG IM ALPENRAUM

Als Resümee der von CIPRA Österreich im Herbst 2017 in der Tiroler Hauptstadt Innsbruck ausgerichteten Internationalen Jahresfachtagung zum Generalthema der Raumplanung im Alpenraum wird zusammenfassend festgehalten:

- Die eng begrenzten Raumnutzungsressourcen in großen Teilen des Alpenraumes erfordern endlich eine wirkungsvolle Raumordnungspolitik.
- Die Aufsplitterung der Raumordnung nach politischen Zuständigkeiten ist nicht mehr zweckdienlich. Vielmehr ist die Raumordnung als für die Zukunft vorsorgende Kraft im Netzwerk mit anderen raumrelevanten Politikfeldern (zB Verkehr) zu stärken.
- Mit der Raumordnung kann nicht nur das Ziel verfolgt werden, neuen Landverbrauch zu ermöglichen, sondern muss vorrangig steuernd und vorsorgend sowie in Problemgebieten auch restriktiv agiert werden können.
- In einigen Alpenregionen ist eine Raum-Un-Ordnung bereits deutlich erkennbar und irreversibel geworden.
- Im völkerrechtlich verbindlichen Regelwerk der Alpenkonvention ist Raumplanung und nachhaltige Entwicklung in allen Vertragsstaaten als Leitthema anerkannt und vorgesehen:
 - Durchführungsprotokoll der Alpenkonvention im Bereich „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ (https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/files/Protokoll_d_Raumplanung.pdf)
 - Resolution der I. Internationalen Alpenkonferenz der Umweltminister, Berchtesgaden, 9. – 11. Oktober 1989; Raumplanungspunkte: 34. – 42. (<https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/die-alpenkonvention/89PunkteResolutionBerchtesgaden1989.pdf>)
- Die politische, fachliche und rechtliche Behandlung und Umsetzung der Inhalte dieser beiden Alpenkonventions-Dokumente erfolgte bisher in den Gremien der Alpenkonvention und in den nach den jeweiligen Verfassungen zuständigen Gebietskörperschaften der Signatarstaaten mehr als zurückhaltend und unterscheidet sich damit nicht vom allgemeinen raumordnerischen Zeitgeist.
- Die nach wie vor ungebrochene dynamische Erschließung der Bergwelt macht dringend eine neue „Alpine Raumordnungsarchitektur“ notwendig. Zur Konsolidierung des touristischen Angebots und Unterbindung der gefährlichen Wachstumsspirale fordert die „Alpine Raumordnung“ die wechselseitige Abstimmung und Koordination von Maßnahmen und Auswirkungen bei neuen Infrastrukturbauten vom Tal auf den Berg und umgekehrt.
- Viele Regionen und Straßen sind durch Transitverkehr und motorisierten Freizeitverkehr übersättigt. Nur rigoros angewandte rechtliche Vorschriften und Maßnahmen können zur Reduktion und Lenkung beitragen.
- Die Regionen sind das Herz des Alpenraumes. Die zur Erkennung der Potenziale und zur Lösung der Probleme ausgerichtete Regionalplanung ist ein wichtiger Schlüssel zur Gestaltung der regionalen Zukunft. Sie ist zugleich Ergänzung und Korrektiv für unter Druck stehende und überforderte Gemeinden sowie die Entwicklung von Großregimen der Europäischen Union.
- Raumordnerische Prozesse benötigen die Mitwirkung der berührten Bevölkerung - also einer breiten interessierten und informierten Lobby zur Verdeutlichung und Auflösung der Probleme im Lebensraum Alpen.

An die Ministerinnen und Minister für Raumplanung der Alpenländer Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich, Slowenien, Liechtenstein, Monaco und Schweiz

Schaan/Fürstentum Liechtenstein, 14. April 2016

RAUM IST ENDLICH: OFFENER BRIEF AN DIE RAUMPLANUNGSKONFERENZ DER ALPENSTAATEN VOM 18./19. APRIL 2016 IN MURNAU, DEUTSCHLAND

Sehr geehrte Frau Ministerin,
sehr geehrter Herr Minister!
Sehr geehrte VertreterInnen der Alpenkonvention!

Wir, die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA, wenden uns in einem Offenen Brief an Sie, um einerseits Ihre Bemühungen für eine nachhaltige Raumordnungspolitik in den Alpen zu unterstützen, und um Ihnen andererseits unsere besonderen Anliegen darzulegen im Vorfeld der Raumplanungskonferenz der Alpenstaaten in Murnau, Deutschland. Wir fordern Sie auf, Ihre Aktivitäten zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in den Alpen zu verstärken.

Als Dachorganisation von über 100 Umweltvereinen im Alpenraum sind wir immer wieder konfrontiert mit fragwürdigen Entwicklungen, die einer integrierten und zukunftsweisenden Raumplanung im Dienst von Mensch und Natur zuwiderlaufen. Aktuelle Beispiele finden sich viele in den Alpen. Namentlich hinweisen möchten wir auf den derzeitigen forcierten Ausbau von Skigebieten. CIPRA Deutschland, CIPRA Österreich und CIPRA Südtirol haben kürzlich mit einer Karte eindrücklich aufgezeigt, welches Ausmaß dieser Ausbau annehmen könnte – ungeachtet der wirtschaftlich wenig rosigen Aussichten im Wintertourismus angesichts zunehmender Temperaturen und steigender Schneegrenzen. Bedroht sind sogar bislang unerschlossene und geschützte Räume, so am Riedberger Horn in Deutschland, wo der bewährte Bayerische Alpenplan geschwächt werden soll. Die Forderung der CIPRA-Vertretungen nach einer international abgestimmten Raumplanung, die der flächenhaften Erweiterung von Skigebieten Einhalt gebietet, entspricht einem Erfordernis der Zeit.

Umso mehr begrüsst CIPRA International den Vorstoss der für Raumplanung zuständigen Ministerinnen und Minister in Form einer Deklaration, die an der Konferenz vom 18./19. April 2016 verabschiedet werden soll. Einzig eine integrierte und sektorübergreifende Vorgehensweise, wie in der Deklaration gefordert, kann verhindern, dass Partikularinteressen vor das Gemeinwohl gestellt werden.

Der ganzheitliche Ansatz, den auch die Alpenkonvention verfolgt, scheitert indes leider allzu oft an der nach Sektoren und Einzelinteressen orientierten nationalen Politik. Nachhaltige Entwicklung und Raumplanung sind nicht nur Sache der Umweltministerien, sondern sollten in allen Ministerien verankert sein. Als Instrument, welches das tägliche Leben und Wirtschaften organisiert, hätte die Raumplanung für einen Interessensausgleich zu sorgen zwischen teils gegenläufigen Kräften auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Doch in raumplanerischen Verfahren werden politische oder wirtschaftliche Interessen oftmals höher gewichtet als nicht-monetär messbare Werte wie Lebensqualität, Landschaft, Biodiversität oder ökologische Vernetzung. Der Rückgang an Vielfalt, Freiflächen und Korridoren ist Beweis dafür. Vergessen geht dabei, dass die Natur nicht ein Faktor unter vielen ist, der unser Leben beeinflusst, sondern Quelle, Inspiration und Rahmen jedweden Lebens.

Im Lichte dieser Entwicklungen fordert CIPRA International, dass bislang wenig erschlossene Räume konsequent vor dem Zubau bewahrt werden. Diese Räume erfüllen unbezahlbare und unwiederbringliche Funktionen für die Natur und auch für uns Menschen, so genannte Ökosystemleistungen. Bereits bestehende gesetzliche Instrumente wie der Bayerische Alpenplan müssen respektiert, gestärkt und umgesetzt werden. Neue Konzepte sind zu prüfen und zu optimieren.

Die Umsetzung raumplanerischer Massnahmen zur Sicherung von Ökosystemleistungen erfordern neue Herangehensweisen. Neue Erkenntnisse aus anderen Fachbereichen wie Psychologie, Soziologie oder Kulturwissenschaften helfen, Verständnis und Akzeptanz für solche Massnahmen zu sichern. Damit nicht nur ExpertInnen teilhaben können, braucht es den Einbezug, die Befähigung und die Mitwirkung aller Betroffenen. Im Dialog mit BürgerInnen, InteressensvertreterInnen und Fachleuten müssen politische EntscheidungsträgerInnen neue Kompetenzen wie Moderation oder Mediation entwickeln.

Auch CIPRA International handelt. Jugendliche und ExpertInnen entwickelten im Februar 2016 in einem partizipativen Workshop Visionen und Lösungen für raumplanerische Herausforderungen. Im Herbst doppelte wir

nach mit einem CIPRA-Themenheft SzeneAlpen und einer Veranstaltung an der AlpenWoche in Grassau, Deutschland.

Um die Anliegen über die Konferenz in Murnau hinaus weiterzuverfolgen, regen wir an, das Thema Raumplanung im Mehrjährigen Arbeitsprogramm der Alpenkonvention, das an der XIV. Alpenkonferenz vom 13. Oktober 2016 verabschiedet wird, mit konkreten Massnahmen zu verankern. Das würde ein gemeinsames Vorgehen der Arbeitsgruppen und Plattformen in dieser Sache bedingen. Darüber hinaus laden wir Sie ein, sich gemeinsam mit der CIPRA und ihren Mitgliedsorganisationen mit Sensibilisierungs-, Austausch- und Erprobungsmassnahmen für eine zukunftsfähige und integrative Raumplanung einzusetzen, die im Einklang mit der Natur, der Alpenkonvention und dem Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» steht.

Mit freundlichen Grüssen

Katharina Conradin
Präsidentin

Claire Simon
Geschäftsführerin

ZU DEN VERANSTALTERN:

CIPRA INTERNATIONAL

Die CIPRA (Internationale Alpenschutzkommission) bringt seit ihrer Gründung 1952 über sprachliche, kulturelle, geografische und politische Grenzen hinweg Menschen und Organisationen zusammen, die sich für die nachhaltige Entwicklung in den Alpen einsetzen, seit 1975 als Dachorganisation mit nationalen und regionalen Vertretungen in allen Alpenstaaten, getragen von über 100 Verbänden und Organisationen. CIPRA International hat den Sitz in Schaan (Fürstentum Liechtenstein).

Die CIPRA wirkt auf mehr Gewicht der Alpenpolitik auf internationaler Ebene hin, ein Meilenstein war 1991 die Unterzeichnung der Alpenkonvention. Die CIPRA sitzt in deren Gremien als offizielle Beobachterin, liefert Ideen und Diskussionsgrundlagen zu aktuellen Themen und nimmt kritisch Stellung zu Positionen, Strategien und Aktionsplänen.

Die CIPRA wirkte 1996 als «Geburtshelferin» bei der Gründung des Gemeindeforschungsnetzwerks „Allianz in den Alpen“. Seitdem liefert sie Impulse für die Weiterentwicklung, führt dessen Projekte durch und erbringt administrative Leistungen. Auch für den Verein „Alpenstadt des Jahres“, gegründet 1997, betreibt die CIPRA die Geschäftsstelle und setzt Projekte um.

Die CIPRA kommuniziert mehrsprachig, fundiert und zuverlässig. Mit „alpMedia“ startete sie im Int. Jahr der Berge 2002 einen alpenweiten Informationsservice. Der Newsletter bringt regelmässig Neuigkeiten, Informationen und Veranstaltungshinweise aus allen Alpenländern. Die Informationen werden auf der Website www.cipra.org laufend aktualisiert.

Die CIPRA animiert andere zum Handeln in den und für die Alpen und ist bemüht, im Rahmen von Projekten aufzuzeigen, wie es geht. Lernen von und mit anderen ist die Devise.

CIPRA ÖSTERREICH

CIPRA Österreich wurde 1975 in Salzburg gegründet und hat heute den Sitz in Wien. Sie ist als eigenständiger Bereich im Umweltschutzverband organisiert und wird durch ihre Mitglieder getragen.

Als Dachverband vertritt die CIPRA Österreich mit neun im Alpenschutz engagierten Naturschutz- bzw. Interessensverbänden sowie neun Bundesländern im Wege ihrer Naturschutzabteilungen insgesamt 18 Mitglieder. Dadurch kann CIPRA Österreich für die entscheidenden AlpenakteurInnen eine Informations- und Kommunikationsplattform für Fragen von Schutz und nachhaltiger Entwicklung in den Alpen und insbesondere für die Alpenkonvention sowie ihr Scharnier zu Alpenschutz und Alpenpolitik auf internationaler Ebene sein.

Um die Umsetzung der Alpenkonventionsprotokolle und der Rahmenkonvention in Österreich bestmöglich zu unterstützen, wurde 1994 das „Alpenkonventionsbüro“ von CIPRA Österreich eingerichtet, das seither unter anderem dzt. 90 Ausgaben der Zeitschrift „Die Alpenkonvention. Nachhaltige Entwicklung für die Alpen“ bereitgestellt hat. 2009 wurde die Koordination der „Rechtsservicestelle Alpenkonvention“ bei CIPRA Österreich angesiedelt. Beide Einrichtungen werden vom Bund bzw von Bund und EU unterstützt.

Die Schnittstellenfunktion zwischen den Mitgliedsorganisationen, CIPRA International, den anderen nationalen und regionalen CIPRA-Vertretungen sowie diversen Partner-Netzwerken ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor der CIPRA Österreich.

Mitglieder: Arbeitsgemeinschaft der Berg- und Naturwachen Österreichs - Kuratorium Wald - Naturfreunde Österreich - Naturschutzbund Österreich - Österreichischer Alpenverein - Österreichischer Forstverein - Österreichischer Touristenklub - Verband Österreichischer Höhlenforscher - Dachverband Jagd Österreich - Amt der Burgenländischen Landesregierung - Amt der Kärntner Landesregierung - Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Amt der Oberösterreichischen Landesregierung - Amt der Salzburger Landesregierung - Amt der Steiermärkischen Landesregierung - Amt der Tiroler Landesregierung - Amt der Vorarlberger Landesregierung - Amt der Wiener Landesregierung

CIPRA Österreich - Veröffentlichungen

Peter Haßbacher – Hrsg. (2016): 25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke. Innsbruck-Igls, 134 S.

CIPRA Österreich – Hrsg. (2015): Tagungsband „Die Alpenkonvention und die Region der Niederösterreichischen Randalpen. Möglichkeiten der nachhaltigen Regionalentwicklung. (= CIPRA Österreich Veröffentlichungen 5). Wien, 86 S.

Essl, J., Beringer, E., Schabhüttl, S. und Burger-Scheidlin, H. (2014): Alpen.Leben – Die Zukunft der Alpenkonvention und ihre Chancen im Rahmen einer makroregionalen Strategie (= CIPRA Österreich Veröffentlichungen 4). Hrsg. Umweltdachverband GmbH. Wien, 59 S.

CIPRA Österreich – Hrsg. (2011): Tagungsband „Perspektiven für die Alpen – Was können Alpenkonvention und eine makroregionale Alpenraumstrategie dazu beitragen“ (= CIPRA Österreich Veröffentlichungen 3). Wien, 59 S.

CIPRA Österreich – Hrsg. (2010): Tagungsband „Die Alpenkonvention und ihre rechtliche Umsetzung in Österreich – Stand 2009“ (= CIPRA Österreich Veröffentlichungen 2). Innsbruck, 80 S.

CIPRA Österreich – Hrsg. (2009): Tagungsband „Karst-Wasser08“ (= CIPRA Österreich Veröffentlichungen 1). Wien, 70 S.

Weitere und frühere Publikationen siehe unter <https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/publikationen>

CIPRA Österreich - Schriftenreihe zur Alpenkonvention im Verlag Österreich

Gschöpf, R./Schmid, S. – Hrsg. (2019): Das Protokoll „Bergwald“ der Alpenkonvention. (=CIPRA Österreich - Schriftenreihe zur Alpenkonvention Band 4). Wien: Verlag Österreich (erscheint Ende 2019)

Essl, J./Schmid, S. – Hrsg. (2019): Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention. (=CIPRA Österreich - Schriftenreihe zur Alpenkonvention Band 3). Wien: Verlag Österreich, 223 S.

Essl, J./Schmid, S. – Hrsg. (2018): Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention. (=CIPRA Österreich - Schriftenreihe zur Alpenkonvention Band 2). Wien: Verlag Österreich, 191 S.

Essl, J./Schmid, S. – Hrsg. (2016): Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention. (=CIPRA Österreich - Schriftenreihe zur Alpenkonvention Band 1). Wien: Verlag Österreich, 199 S.







