

HANDBUCH



CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN

ALPINE RAUMORDNUNG

Ein Raumentwicklungskonzept für den Alpenen Raum

Mit Unterstützung von Bund und Europäischer Union



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

LE 14-20
Entwicklung für den Ländlichen Raum

Europäische Union

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



ALPENKONVENTION
CONVENTION ALPINE
ALPSKA KONVENCIJA
CONVENZIONE DELLE ALPI

Impressum

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

Redaktionsanschrift:

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

Redaktionsbeirat:

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

Autor:innen:

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

Fotos:

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

Layout und Grafische Gestaltung:

Markus Wurzer
www.markus-wurzer.com

Druck:

Sterndruck GmbH, Fügen
www.sterndruck.at



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

INHALT

Impressum

Vorwort

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

VORWORT

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

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

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

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

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

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

Trotzdem gibt es dabei zahlreiche gravierende Herausforderungen:

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

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

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

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

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

Bamberg, im September 2022

Werner Bätzing



1| Einleitung

Der Alpenraum umfasst – gemäß der durch die Alpenkonvention definierten Abgrenzung – den von rund 14 Millionen Menschen bewohnten 190.912 km² großen Alpenbogen. Dieser einzigartige Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum von europäischer Bedeutung erstreckt sich administrativ über acht Staaten, rund 100 Regionen (NUTS3) und etwa 6.200 Gemeinden. Neben der großen biologischen, kulturellen und sprachlichen Diversität weist der Alpenraum somit auch eine enorme Vielfalt an normativen Regelungen hinsichtlich der die räumliche Entwicklung betreffenden Ebenen auf.

Von außen wirkt die Großform einheitlich und wiedererkennbar. Taucht man in die einzelnen Täler und Bergketten ein, so eröffnet sich eine natur- und kulturlandschaftliche Vielfalt auf kleinstem Raum. Die Alp- und Landwirtschaft, die Forstwirtschaft, die Gewinnung von Rohstoffen wie zum Beispiel Eisenerz oder Salz und der Handel über die Säumerpfade waren bis Mitte des 19. Jhdts. wesentliche wirtschaftliche Zweige der Alpenbewohner:innen und bildeten deren Lebensgrundlage. Ihr Alltag ist seit jeher geprägt durch Extreme. Mit Herausforderungen wie Naturgefahren, Ernteaussfällen durch Wetterkapriolen oder langen Winterruhezeiten lernte die alpine Bevölkerung über Jahrhunderte umzugehen.

Einen einschneidenden Wandel stellte die Industrialisierung, der Bau der Eisenbahnen und die Nutzung der Alpen als Energiequelle dar. Einzelne Orte erlebten zeitweise, durch infrastrukturelle Großbaustellen, Industriebetriebe und gute Erreichbarkeit einen überdimensionalen Zuzug. Die touristische Erschließung folgte. Sowohl Städter als auch Berg-

steigende waren von den Alpen fasziniert. Die Alpen waren als Reisedestination für die Sommerfrische bis in die 1930er Jahre groß in „Mode“. Erst in der Nachkriegszeit entwickelte sich der Wintersport zum Massentourismus mit großen naturräumlichen Eingriffen abseits der Dörfer.

Parallel dazu verlor die Landwirtschaft allmählich an wirtschaftlicher Bedeutung. Der klar wahrnehmbare Alpenbogen stellt heute keinen autarken, bäuerlichen Kultur- und Lebensraum mehr dar. Räumliche und zeitliche Disparitäten sind Phänomene, die die Entwicklungen des gesamten Alpenraums stets begleitet haben. Abwanderung und wirtschaftlicher Aufschwung passierten oft zeitgleich – manchmal keine fünf Kilometer voneinander entfernt.

Bei der Gestaltung und Entwicklung des Alpenraumes kommt der Raumordnung bzw. -planung eine bedeutende Rolle zu. Basierend auf einem kooperativen System, in dem man auf Koordination und Kooperation zwischen Politikfeldern und Gebietskörperschaften setzt, sieht man sich mit der Tatsache konfrontiert, dass Österreich im EU-Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Flächenverbrauch aufweist. Aufgabe der Raumplanung ist es, die verschiedenen Nutzungsarten in einer Weise zu koordinieren, die den ökologischen, ökonomischen und sozialen Bedürfnissen gerecht wird. Die Klima- und die Biodiversitätskrise, aber auch die Energiekrise leiten erneut einen Wandel ein und erhöhen zunehmend den Druck auf den Alpenraum. Angesichts dieser Herausforderungen wird der Bedarf eines alpenweiten Konzepts für „Alpine Raumordnung“ gesehen.

WARUM EIN HANDBUCH „ALPINE RAUMORDNUNG“?

Anlass für dieses Handbuch ist die ausdrückliche Erwähnung eines Raumentwicklungskonzeptes zur Alpen Raumordnung im Regierungsprogramm 2020-2024:

„Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der österreichischen Raumordnungskonferenz und in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der Alpenkonvention für die Ausarbeitung eines gebietskörperschaften- und sektorenübergreifenden Raumentwicklungskonzeptes für alpine Raumordnung einsetzen.“

Unter dem Kapitel **„Artenvielfalt erhalten – Natur schützen“** wird im Regierungsprogramm zur Alpen Raumordnung passend ein Konzept für den Schutz und die nachhaltige Nutzung alpiner Freiräume gemäß Alpenkonvention vorgesehen.

Die zunehmenden Herausforderungen und die begrenzt zur Verfügung stehende Fläche erfordern es, die spezifischen Anforderungen des alpinen Raums in der Raumplanung verstärkt zu berücksichtigen. Die sogenannten „weißen“ Flecken – also jene Räume, die von den Raumplanungsinstrumenten der Gebietskörperschaften nicht abgedeckt sind – müssen miteinbezogen werden, damit diese oftmals unberührten, naturnahen Bereiche erhalten bleiben.

Der Raumplanung kommt bei der Bewältigung der Klima- und Biodiversitätskrise und der Reduzierung des massiven Flächenverbrauchs eine anwachsende Bedeutung zu. Besonders der stark vom Klimawandel betroffene Alpenraum bedarf auf dieser Ebene verstärkter Aufmerksamkeit. Der Alpenraum als solcher wird zu selten in den Planungsinstrumenten ausdrücklich berücksichtigt und zu selten wird auf relevante Herausforderungen eingegangen. Um den spezifischen Anforderungen des Alpenraums in der Raumplanung gerecht zu werden, bedarf es, wie im Regierungsprogramm erwähnt, einer gebietskörperschaften- und sektorenübergreifenden Zusammenarbeit, die Herausforderungen wie dem Klimawandel, Flächenverbrauch und der Biodiversitätskrise bereits auf Ebene der Raumplanung begegnen.

Um die Frage der Alpen Raumordnung wieder in das Bewusstsein der Entscheidungsträger:innen, aber auch aller anderen relevanten Stakeholder zu rufen, haben wir Autor:innen aus Wissenschaft und Verwaltung gebeten einzelne Themenbereiche der Alpen Raumordnung zu beleuchten.

ZIELE, ADRESSATEN, INHALT

Ziel des Handbuchs ist es, die Idee eines Raumentwicklungskonzeptes für alpine Raumordnung aufzugreifen und zu untersuchen, ob ein solches Planungsinstrument dazu geeignet ist, die spezifischen Herausforderungen im Alpenraum zu bewältigen.

Gleichzeitig soll es Anstoß für eine intensivere gebietskörperschaften- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit geben. Das Handbuch wagt den Versuch, den Begriff „Alpine Raumordnung“ im Kontext des österreichischen Raumplanungsrechts zu definieren, bietet einen Überblick über die alpenspezifischen Herausforderungen und gewährt Einblick in die Praxis der Raumplanung auf Gemeindeebene. Damit werden keine fertigen Lösungen präsentiert, vielmehr wird ein Rahmen für den intensiven Austausch zwischen zuständigen Gebietskörperschaften, Sektoren und Stakeholdern gesetzt. Das Handbuch soll damit eine Grundlage für ein gemeinsames Verständnis für „Alpine Raumordnung“ schaffen und zur gemeinsamen Zusammenarbeit über Verwaltungs- und Landesgrenzen hinaus anregen.

Zu den Adressaten zählen die für die Raumplanung/ Raumordnung zuständigen Gebietskörperschaften auf allen Ebenen, die relevanten Sektoren, wie etwa die Energie, Tourismus oder Verkehr, sowie Umweltorganisationen und die engagierte Zivilbevölkerung.

September 2022

2 | Alpine Raumordnung Stephan Tischler

Ein simples Begriffspaar, auf den ersten Blick einfach und verständlich: Ordnung im alpinen Raum. Doch bei genauerer Betrachtung ergeben sich rasch erste Fragen: Wozu überhaupt eine Ordnung des alpinen Raumes? Wo beginnt dieser, wo endet er? Und wie kam es überhaupt zu dieser Bezeichnung?

Spricht man über den alpinen Raum, werden damit zunächst meist beeindruckende Berglandschaften, unberührte Natur und sportliche Freizeitaktivitäten assoziiert. Der alpine Raum ist aber auch für viele Menschen Lebens- und Wirtschaftsraum. Die touristische Nutzung des Alpenraums stellt einen wichtigen Wirtschaftszweig dar, wird aber auch aufgrund der stetig weiterführenden Erschließung neuer Gebiete stark kritisiert. Und wie kaum eine andere Region in Europa werden die Auswirkungen des Klimawandels sichtbar und durch steigende Anzahl und Intensität von Naturgefahrenereignissen zunehmend für den menschlichen Siedlungsraum zur existenziellen Bedrohung.

Auch wenn im Rahmen des gegenständlichen Handbuches keine semantischen Analysen zur Bedeutung des Begriffspaares „Alpine Raumordnung“ erfolgen, zeigt die Recherche, dass eine allgemein gültige Begriffsdefinition nicht existiert. Die Intention des Handbuches ist es daher auch, ein einheitliches Grundverständnis des Begriffspaares „Alpine Raumordnung“ als Grundlage für den weiteren Diskurs zu schaffen.

DAS BEGRIFFSPAAR „ALPINE RAUMORDNUNG“

DIE ETYMOLOGISCHE AUSLEGUNG

Etymologisch lässt sich der Begriff „alpin“ vom lateinischen *alpinus* als „zu den Alpen gehörend“ zurückführen.

Deutlich jüngeren Ursprunges ist der Begriff „Raumordnung“. Der als Planer tätige Regierungsbaumeister G. Langen in Schlesien erwähnte ihn erstmals 1925, die Verrechtlichung erfolgt knapp 10 Jahre später (Istel, 2000). In der heute gebräuchlichsten Form wird „Raumordnung“ als Gesamtheit der

Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften verstanden, die die Gestaltung des Territoriums basierend auf politischen Zielvorstellungen zum Gegenstand haben (Gruber et al, 2018). Eine entsprechende Legaldefinition findet sich beispielsweise in den Raumordnungsgesetzen einiger Bundesländer:

Raumordnung ist die vorausschauende planmäßige Gestaltung des Gesamtraumes und der Teilräume des Landes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes im Interesse des Gemeinwohles unter Bedachtnahme auf die natürlichen und historisch gewachsenen Gegebenheiten, die ökologischen Erfordernisse, die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die freie Entfaltung des einzelnen in der Gemeinschaft.¹

DIE INHALTLICHEN UND RÄUMLICHEN AUSLEGUNGEN

Die Überschrift zu diesem Unterkapitel wurde bewusst im Plural gehalten, denn es gibt bis heute keine allgemein gültige inhaltliche und räumliche Auslegung des Begriffes. Vielmehr soll an dieser Stelle der Versuch unternommen werden, die bislang existierenden Auslegungen des Begriffes „Alpine Raumordnung“ gegenüberzustellen und deren Hintergründe zu erläutern.

Ein Steuerungsinstrument für das Hochgebirge

Die Erschließung der meist über der Baumgrenze liegenden (hoch-)alpinen Räume insbesondere seit der späteren zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts führte zu einer zunehmenden Forderung nach Regulatorien um Nutz- und Schutzansprüche in Einklang zu bringen. Klassische raumordnungsrechtliche Instrumentarien wie Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sind in den unbesiedelten, selbst landwirtschaftlich kaum bewirtschaftbaren Lagen oberhalb der Baumgrenze von untergeordneter Bedeutung. So verwundert es nicht, dass insbesondere Organisationen wie die CIPRA, aber auch die

¹ §1 Abs. 1 KROG

Naturschutzabteilungen des Österreichischen wie Deutschen Alpenvereins zunehmend die Notwendigkeit einer „Alpinen Raumordnung“ hervorhoben, um Erschließung und Schutz der alpinen Landschaft räumlich zu ordnen (Haßlacher, 2018). Insbesondere Peter Haßlacher (1949-2019) war es auch, der als Leiter der Fachabteilung Raumplanung-Naturschutz des Österreichischen Alpenvereins (1980-2013) und Vorsitzender von CIPRA-Österreich (2007-2019) versuchte das Bewusstsein zur Notwendigkeit einer „Alpinen Raumordnung“ auch in einer breiteren Öffentlichkeit zu verankern².

In den 1980er Jahren fand unter dem damaligen Vorstand der Tiroler Landesplanung Helmuth Barnick das Begriffspaar auch erstmals Eingang in die überörtlichen Raumordnungsinstrumentarien eines österreichischen Bundeslandes (Barnick, 1985, S. 262). In Sach- und regionalen Entwicklungsprogrammen ausgewiesene Ruhegebiete sollten als Gegenpol zu dem durch den Tourismus erschlossenen Raum fungieren. Zur örtlichen Raumordnung in den Tälern bestanden indirekt Wechselwirkungen, da ein Ausbau der touristischen Infrastruktur und der Kapazitäten im Tal auch mit weiteren Erschließungen im hochalpinen Bereich als untrennbar angesehen wurde (Haßlacher, 2018, S. 2).

Dieser Ansatz, den räumlichen Geltungsbereich der Alpinen Raumordnung in erster Linie für den außerhalb bzw. oberhalb des Dauersiedlungsraumes gelegenen (Hoch-)Gebirgsraum zu definieren, findet sich auch bei den alpinen Vereinen wieder. So beschrieb der frühere Leiter der Naturschutzabteilung des Österreichischen Alpenvereins und Vorsitzender von CIPRA Österreich, Peter Haßlacher, die Aufgabe einer Alpinen Raumordnung wie folgt:

„Unter alpinen Raumordnung werden im groben Umriss all jene raumordnerischen Aktivitäten verstanden, die vor allem dem Schutz der alpinen Erholungslandschaft vor weiteren großtechnischen Erschließungen dienen und der ständig zunehmenden Verdichtungstendenz bei den touristischen Freiraumaktivitäten gegensteuern.“

Eine ähnliche Sichtweise ist auch heute noch auf der Homepage des Deutschen Alpenvereins zu finden. Die Aufgaben einer Alpinen Raumordnung konzentrieren sich vor allem auf den Schutz und die Bewah-

rung der Erholungslandschaft sowie naturbelassener Rückzugsräume³:

Der Begriff der alpinen Raumordnung umschreibt das Bemühen, vor allem die alpine Erholungslandschaft und naturbelassene Rückzugsräume vor weiteren technischen Erschließungen zu bewahren.

Die Aufgaben der alpinen Raumordnung umfassen:

- Strategien zur Vermeidung und Unterbrechung der Wachstumsspirale der Tourismusinfrastruktur entwickeln
- Alternativen zu technisiertem Tourismus finden
- Festlegung räumlicher Ausbaugrenzen touristischer, energiewirtschaftlicher und verkehrstechnischer Erschließungen
- Erhaltung der naturnahen Räume als Ergänzung zu den intensiv genutzten Wirtschafts- und Siedlungsräumen

Dieses sehr auf den Hochgebirgsraum fokussierte Verständnis von Alpiner Raumordnung erscheint aus Sicht der alpinen Vereine und unter den seinerzeitigen Rahmenbedingungen durchaus nachvollziehbar. Doch bereits Helmuth Barnick legte dar, dass die räumlichen Entwicklungen nicht zwischen „oben“ und „unten“ zu trennen sind (Barnick, 1985).

Ein Steuerungsinstrument für Freiflächen und Tourismus

Arthur Schindelegger greift die Kritikpunkte an dem eng gefassten Verständnis von Alpiner Raumordnung auf. In seinem Beitrag zum Jahrbuch Raumplanung 2020 ergänzt er in seiner Begriffsauslegung die Steuerung touristischer Erschließung in den Tälern und den Freiflächenschutz in Tallagen (Schindelegger, 2020, S. 598). Unter Verweis auf die in der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen formulierten Herausforderungen für die Entwicklung des Alpenraumes merkt er jedoch auch an, dass Alpine Raumordnung gesamthaft und disziplinübergreifend für den Alpenraum konzipiert werden muss (Schindelegger, 2020, S. 597 f).

2 Stellvertretend sei an dieser Stelle auf die Schriftenreihe „Alpine Raumordnung“ mit 39 Bänden (1988-2013) des Österreichischen Alpenvereins verwiesen.

3 Deutscher Alpenverein – Alpine Raumordnung: https://www.alpenverein.de/natur-klima/alpine-raumordnung/alpine-raumordnung_aid_16983.html (abgerufen am 27.07.2022); Anmerkung: Der auf der Homepage des DAV befindliche und hier zitierte Text dürfte – wenngleich nicht explizit als solcher ausgewiesen – fast wortidentisch von folgendem Artikel übernommen sein: Haßlacher, P. (1991): „Ruhegebiete als Instrumente der alpinen Raum ...“ in: Die Alpen im Mittelpunkt. Innsbruck 1991, S. 16 (Serie „Alpine Raumordnung“, Band 5).

Ein Steuerungsinstrument für die Entwicklung des Alpenraumes

Insofern erscheint es konsequent, das Verständnis von Alpiner Raumordnung viel weiter und umfassender zu definieren. Selbst die um Freiflächenschutz und Tourismusentwicklung ergänzte Sichtweise vermag nicht sämtliche den Alpenraum betreffende spezifische räumliche Entwicklungen und Rahmenbedingungen (wie beispielsweise Dauersiedlungsraum, Transit, Klimawandel, Demographie etc.) miteinzubeziehen. Dieser Umstand wird auch in einem Beitrag von Ewald Galle zu Band 2 der Schriftenreihe zur Alpenkonvention nochmals verdeutlicht. Dieser befasst sich mit der Genese des Raumplanungsprotokolls und beschreibt dessen inhaltliche Zielsetzungen, die am Beginn des Protokollentwurfes standen (Galle, 2018, S 13 f):

„Zuoberst stand dabei die Forderung nach einer umwelt-, raum- und sozialverträglichen Planung. (...) Die überörtliche Ebene sollte die Siedlungsentwicklung, die Freiraumsicherung, Schutzgebiete, Verkehrserschließungen und die Wirtschaftsentwicklung beinhalten.“

Für ein umfassenderes Verständnis von Alpiner Raumordnung spricht auch die bewusste Verwendung des Begriffs „Raumordnung“ sowie der sektorenübergreifende Charakter des im Regierungsprogramm genannten Raumentwicklungskonzepts (Bundeskanzleramt, 2020, S. 121).

Zu relevanten Sektoren im Alpenraum, die Einfluss auf die Raumentwicklung haben, zählen unter anderem die Siedlungsentwicklung, der Tourismus, die Energiewirtschaft (z.B. Ausbau erneuerbarer Energie), Lawinen- und Wildbachverbauung bzw. der Schutz vor Naturgefahren, Land- und Forstwirtschaft oder die Industrie. Teile dieser Sektoren sind überwiegend im Talbereich, andere wiederum besonders im Hochgebirge vorzufinden. Die Wechselwirkungen sind dabei stets mitzudenken.

Mit der zuvor angeführten Erwähnung im Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2020–2024 hat die Alpine Raumordnung erstmals auch Eingang in das Österreichische Raumentwicklungskonzept gefunden. Unter dem Kapitel 4 „Globale, europäische und nationale Aufträge an das ÖREK 2030“ ist folgende Passage zu finden (Österreichische Raumordnungskonferenz, 2021, S. 41):

„Österreich ist auch der Alpenkonvention und ihren Protokollen (u.a. Raumordnungsprotokoll, Bodenschutzprotokoll) vertraglich verpflichtet. Im Regierungsprogramm 2020 wurde die Initiierung eines gebietskörperschaften- und sektorenübergreifenden Raumentwicklungskonzepts für die alpine Raumordnung ergänzend zum bestehenden Raumordnungsprotokoll angeregt. Außerdem wird ein Konzept für den Schutz und die nachhaltige Nutzung alpiner Freiräume gemäß Alpenkonvention vorgesehen.“

Eine konkretere Abgrenzung des Begriffes insbesondere zum räumlichen Geltungsbereich findet sich im ÖREK ebenso wie im Regierungsprogramm nicht. Es wird jedoch Bezug zum Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention genommen, wenngleich dieses keine eigenständige Definition von „Alpiner Raumordnung“ enthält. In der Einleitung wird jedoch abschließend betont, dass „bestimmte Probleme nur grenzübergreifend gelöst werden können und gemeinsame Maßnahmen der Alpenstaaten erforderlich machen.“

Die Ziele des Protokolls sprechen für ein weitreichendes Verständnis des Begriffes, da sich dieser auf eine sparsame und umweltverträgliche Nutzung der Ressourcen und des Raums bezieht, die dauerhafte Sicherstellung der Entwicklungsgrundlagen in Anerkennung der Interessen der Alpenbevölkerung, sowie die Förderung der Wirtschaftsentwicklung bei gleichzeitiger ausgewogener Bevölkerungsentwicklung innerhalb des Alpenraums berücksichtigt.⁴

Nach Art 3 des Protokolls sind auch die Umweltschutzkriterien in den Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen. Art 3 hebt hier den Aspekt des Umweltschutzes hervor, fordert aber eine rechtzeitige Harmonisierung der wirtschaftlichen Interessen mit den Erfordernissen des Umweltschutzes. Außerdem sind die Ziele des Raumplanungsprotokolls in anderen Politiken, insbesondere in den Bereichen der Regionalentwicklung, des Siedlungswesens, des Tourismus, des Verkehrs, der Land- und Forstwirtschaft, des Umweltschutzes, sowie der technischen Infrastruktureinrichtungen wie Wasser und Energie, zu berücksichtigen.⁵

⁴ Art 1 Raumplanungsprotokoll

⁵ Vgl Art 6 und Art 8, 9 Raumplanungsprotokoll

VERSUCH EINER DEFINITION VON „ALPINE RAUMORDNUNG“

Aus den zuvor angeführten Erläuterungen zum inhaltlichen Verständnis und zur räumlichen Umgrenzung wird deutlich, dass „Alpine Raumordnung“ grundsätzlich eine sehr umfassende, d.h. nicht auf einzelne Sektoren und bzw. oder Räume fokussierte Betrachtung der Entwicklung des Alpenraumes erfordert. Daraus folgt, dass der Begriff „Alpine Raumordnung“ auch entsprechend weitreichend zu definieren ist. Im Rahmen der Erstellung des Handbuches wurde daher folgende Definition formuliert:

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

GLIEDERUNG DES ALPENRAUMS

Der alpine Raum kann anhand verschiedenster Kriterien in unterschiedliche Raumtypen gegliedert werden. Als Kriterien können etwa charakteristische Landschaftselemente, die Siedlungsflächen, die Nutzungsart und der -grad, oder ganz einfach die administrativen Grenzen dienen. Ausgehend von den häufigsten Raumtypen nach den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer wird der Publikation „Handbuch Alpine Raumordnung“ folgende Gliederung zu Grunde gelegt:

Hochalpine Freiräume

Hochalpine Freiräume umfassen primär unerschlossene, naturnahe oder wenig infrastrukturell vorbelastete alpine Landschaftsräume oberhalb der Waldgrenze und außerhalb von touristisch intensiv erschlossenen Gebieten.

Übergangsräume

Die Grenze zwischen hochalpinen und ländlichen Räumen (siehe unten) stellen die sogenannten Übergangsräume dar. Die Topographie und (extensive) Nutzung prägen das Erscheinen jedes einzelnen.

Mit ihren vielseitigen Nutzungsmöglichkeiten und charakteristischen Landschaftselementen – darunter Wälder, Berghänge, Almen, Moore und dergleichen – erfüllen sie eine Vielzahl von Funktionen: Erholung, Vernetzung von Lebensräumen, landwirtschaftliche Produktion und Erhöhung der Standortattraktivität. Aufgrund ihrer vielseitigen Bedeutung für Mensch und Natur wird die Gestaltung dieses Raumtyps zunehmend thematisiert.

Ländlicher Raum

Der ländliche Raum ist durch eine vielfältige Nutzung als Wirtschafts- und Lebensraum geprägt und befindet sich zwischen den Verdichtungsräumen/Agglomerationen und den Übergangsräumen (siehe oben). Die landschaftliche Vielfalt setzt sich aus land- und forstwirtschaftlichen Flächen sowie kleinteiligen Dauersiedlungsräumen zusammen. Aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsintensität kann zwischen intensiv genutzten ländlichen Räumen (im Dauersiedlungsraum) und den extensiv genutzten ländlichen Räumen (Wald, Erholungsgebiete) unterschieden werden.

Touristisch intensiv genutzte Räume

Räume mit einem hohen Beschäftigtenanteil im Tourismussektor sowie einer im Vergleich zur Einwohnerzahl hohen Nächtigungszahl (etwa 665.855 Nächtigungen auf 6.921 Einwohner, Gemeinde Hermagor-Pressersee (Statistik Austria, 2018)) werden als intensiv touristisch genutzte Regionen bezeichnet. Sie sind durch eine hohe Dynamik sowie strukturelle Abhängigkeit von der Tourismusentwicklung gekennzeichnet und weisen einen hohen Grad an anthropogenen Überprägungen durch zahlreiche technische Infrastrukturen auf.

Verdichtungsräume/ Agglomerationen

Verdichtungsräume sind charakterisiert durch Dynamik, Dichte und Ausdehnung. Durch die Verdichtung von Unternehmen, Bevölkerung, Infrastrukturen und Interaktionsmöglichkeiten bilden sie Wachstumspole der Entwicklung. Leitfunktionen sind Wohnen, Gewerbe bzw. Industrie und Dienstleistungen, verbunden mit einer hohen Nutzungsdichte. Agglomerationen sind durch Verdichtungs-, Struktur- und Verflechtungsindikatoren abgrenzbar.

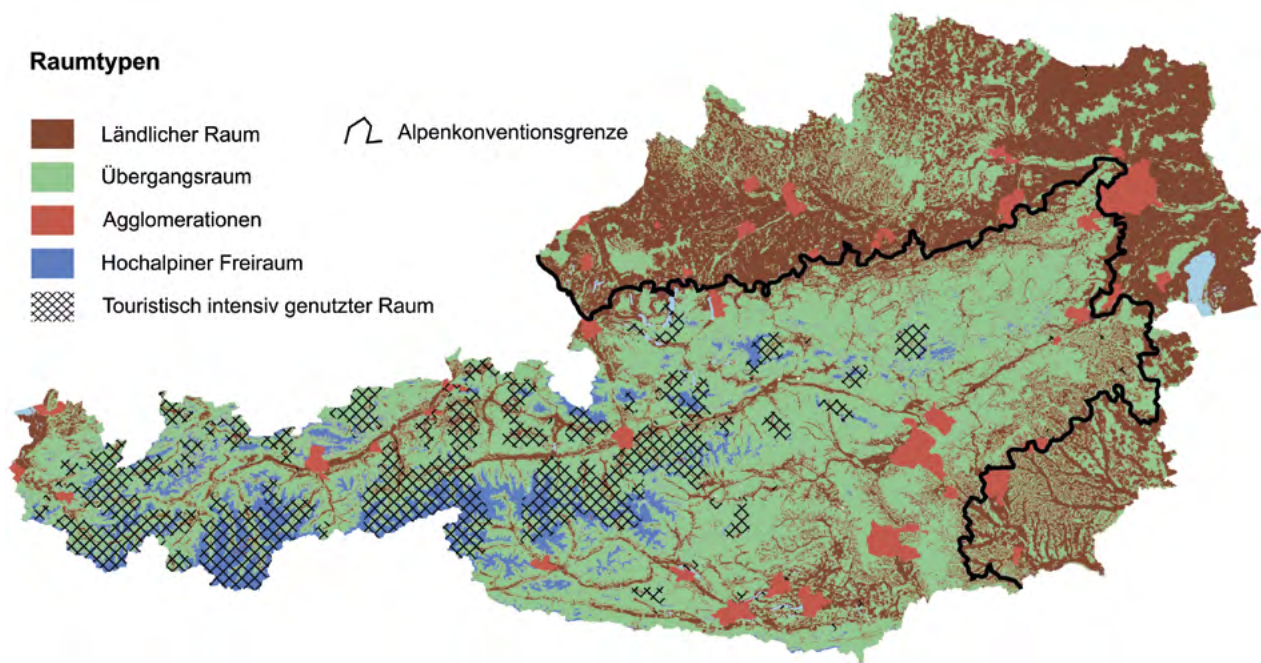


Abbildung 1: Gliederung des Alpenraums. Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: CORINE Land Cover der ersten Generation (Referenzjahr 2018), Statistik Austria, Atlas der Alpenkonvention (Tourism intensity in Alpine municipalities)

Das Vorarlberger Rheintal und der Zentralraum Klagenfurt-Villach sind Beispiele für polyzentrische Agglomerationen. Innsbruck kann als alpine Agglomeration mit einer charakteristischen Kombination von Becken- und Tallage bezeichnet werden.

Kartographische Darstellung der Raumtypen:

Die oben definierten Raumtypen werden zur Veranschaulichung in einer Karte dargestellt. Die zur Verfügung stehenden Datensätze decken sich allerdings nicht zur Gänze mit den Raumtypen, weswegen die Darstellung gewisse Unschärfen enthält. Bei den hochalpinen Freiräumen (blau) ist eine Konzentration im Westen erkennbar. Zugleich überlagern die touristisch intensiv genutzten Räume (Gitternetz) große Teile der hochalpinen Freiräume. Diese Überlagerung ergibt sich aus der scharfen Abgrenzung der touristisch intensiv genutzten Räume nach Gemeinden. Trotz dieser Unschärfe wird der Druck auf die alpinen Freiräume anschaulich dargestellt.

Beim Vergleich der Übergangsräume mit den ländlichen Räumen (braun) zeigt sich klar, dass sich der Wirtschafts- und Lebensraum stark auf die Täler

konzentriert, in denen eine multifunktionale Nutzung stattfindet. Zwischen dem ländlichen Raum und dem Übergangsraum kann nur schwer eine genaue Abgrenzung vorgenommen werden. Vielmehr liegt ein fließender Übergang zwischen den beiden Räumen vor. Der Topografie geschuldet erweisen sich die Übergangsräume (grün) im Alpenraum als besonders prominent und lassen auch in dieser Darstellung den Alpenbogen ersichtlich werden. Hier zeigt sich im Vergleich mit dem außeralpinen Raum eine starke Konzentration des Siedlungs- und Wirtschaftsraumes im Osten Österreichs.

Bei den Verdichtungsräumen/Agglomerationen wurden die Gemeindegrenzen zur räumlichen Abgrenzung herangezogen. Dies hat zur Folge, dass Teile des ländlichen Raumes in den Gemeindegebieten überdeckt sind. Bei diesem Raumtyp wird aber die Wechselwirkung und der enge räumliche Zusammenhang mit dem ländlichen Raum ersichtlich. Als Wachstumspole haben die Verdichtungsräume/Agglomerationen ein hohes Ausdehnungspotenzial mit entsprechender Flächeninanspruchnahme.

ALPENKONVENTION UND IHRE VORGABEN Paul Kuncio

Das 1991 in Salzburg unterzeichnete Übereinkommen zum Schutz der Alpen⁶ sowie ihre in Österreich 2001 in Kraft getretenen acht thematischen Durchführungsprotokolle⁷, stellen eine rechtsverbindliche Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraums dar. Die Bedeutung der Raumplanung wurde mit der Verankerung in der Rahmenkonvention hervorgehoben. Mit dem Ziel der Sicherung einer sparsamen und rationellen Nutzung und gesunden, harmonischen Entwicklung des Gesamtgebietes haben sich die Vertragsparteien zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen verpflichtet. Aus Art 2 Abs 2 lit b geht auch weiter hervor, dass eine vorausschauende integrale Planung und Abstimmung unter Beachtung der Naturgefahren, der Vermeidung von Über- und Unternutzung und der Erhaltung oder Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen zu erfolgen hat.⁸ Diese Bestimmung stellte auch die Grundlage zur Ausarbeitung des Durchführungsprotokolls „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“⁹ der Alpenkonvention dar.

PROTOKOLL „RAUMPLANUNG UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG“

Der Zielsetzung des Protokolls kann entnommen werden, dass die Raumplanung zu einem langfristig tragfähigen Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen beizutragen hat. Es gilt zwischen dem Schutz der Umwelt, der gesellschaftlichen und kulturellen Fortentwicklung sowie auch der Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum einen Ausgleich zu schaffen. Das Raumplanungsprotokoll und die Rahmenkonvention selbst haben damit den bereichsübergreifenden Charakter gemein. Zwar kennt das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ den Begriff „Alpine Raumordnung“ nicht.¹⁰ Die Ziele des Protokolls, wie bereits zutreffend von Stephan Tischler weiter oben festgestellt, sprechen generell für ein weitreichendes Verständnis der Raumplanung. Somit kann dem Raumplanungs-

protokoll ein bereichs- bzw. sektorenübergreifender Charakter entnommen werden, der die spezifischen Herausforderungen des Alpenraums mitberücksichtigt. In Hinblick auf die Erarbeitung eines Raumentwicklungskonzepts für Alpine Raumordnung, wie es das Regierungsprogramm 2020 bis 2024 vorsieht, ist noch auf die Grundverpflichtung nach Art 2 lit b des Protokolls zu verweisen. Danach haben die Vertragsparteien die nötigen Rahmenbedingungen zur Verwirklichung spezifischer regionaler Strategien und dazugehöriger Strukturen zu schaffen (vgl. Giese, 2018, S. 31ff).

Trägt man dem einschlägigen Ziel nach Art 2 Abs 2 lit b der Rahmenkonvention, sowie den Verpflichtungen des Raumplanungsprotokolls Rechnung, kann daraus eine Verpflichtung für eine alpinen Raumordnung/-planung abgeleitet werden (vgl. Haßlacher, 2018, S. 6ff).

Umweltschutzkriterien in den Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung.

Eine rechtzeitige Harmonisierung der wirtschaftlichen Interessen mit den Erfordernissen des Umweltschutzes verlangt Art 3 RPLP. Eine alpine Raumordnung hat demnach nachfolgende Umweltschutzkriterien zu berücksichtigen:

- a) die Erhaltung und Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts und der biologischen Vielfalt der alpinen Regionen,
- b) die Erhaltung und Pflege der Vielfalt an wertvollen Natur- und Kulturlandschaften sowie Ortsbildern,
- c) die sparsame und umweltverträgliche Nutzung der natürlichen Ressourcen, namentlich von Boden, Luft, Wasser, Flora und Fauna sowie der Energie,
- d) der Schutz seltener Ökosysteme, Arten und Landschaftselemente,
- e) die Wiederinstandsetzung geschädigter Lebensräume und Wohngebiete,
- f) der Schutz vor Naturgefahren,
- g) die umwelt- und landschaftsgerechte Erstellung der für die Entwicklung notwendigen Bauten und Anlagen,
- h) die Wahrung der kulturellen Besonderheiten der alpinen Regionen

6 In Folge Alpenkonvention, BGBl. Nr. 477/1995.

7 <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/protokolle-deklarationen/> (abgerufen am 21.07.2022).

8 Art 2 Abs 2 lit c Alpenkonvention.

9 BGBl. III Nr. 232/2002.

10 Siehe auch Kapitel 2 S.

Sektoren und Gebietskörperschaften

Der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen liegt ein sektorenübergreifender Charakter zugrunde. So sind die Ziele des Raumplanungsprotokolls in Bereichen wie Regionalentwicklung als Querschnittsmaterie, Siedlungswesen, Tourismus, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Umweltschutz, sowie technische Infrastruktureinrichtungen für Wasser und Energie zu berücksichtigen. Aus Art 5 RPIP lassen sich somit für den Alpenraum wichtige Sektoren entnehmen, die es in der Raumplanung zu berücksichtigen gilt, um etwaige negative oder widersprüchliche Auswirkungen zu vermeiden. In engem Zusammenhang steht die Einführung von Instrumenten zur Abstimmung der sektoralen Politiken iSd Art 6, insbesondere für jene Bereiche, in denen keine Instrumente bestehen. Bei den vorhandenen Planungsinstrumenten wie den überörtlichen Raumentwicklungsprogrammen oder sektoralen Programmen, die nicht oder kaum auf die spezifischen Herausforderungen des Alpenraums (vgl. Kapitel 5) eingehen, ist fraglich, ob diesen Anforderungen tatsächlich ausreichend Rechnung getragen wird.

Eine gebietskörperschaftenübergreifende Zusammenarbeit kann dem Art 7 entnommen werden. Besonders die unmittelbar betroffenen Institutionen und Gebietskörperschaften sollen auf einer geeigneten Ebene zur Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen abgestimmt und beteiligt werden. Für die Ausarbeitung von Plänen und Programmen wird in Art 8 die Grundlage für die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften gelegt. Die für den gesamten Alpenraum auf Ebene der zuständigen Gebietskörperschaften auszuarbeitenden Pläne/Programme sind unter Beteiligung der angrenzenden Gebietskörperschaften zu erstellen. Zusammenfassend kann damit ein sektoren- und gebietskörperschaftenübergreifender Ansatz für die Alpine Raumordnung festgehalten werden.

Inhaltliche Schwerpunkte für Pläne/Programme

Entsprechend den räumlichen Gegebenheiten sind nach dem Raumplanungsprotokoll folgende Inhalte in den Plänen und Programmen für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung zu berücksichtigen¹¹:

¹¹ Vgl Art 9 RPIP.

Regionale Wirtschaftsentwicklung

Bei der Erstellung von Plänen und/oder Programmen ist auf die Auswirkungen auf Erwerbsmöglichkeiten und die Versorgung der ansässigen Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen zu achten. Insbesondere ist die Beseitigung von Strukturschwächen und Gefahren einseitiger Raumnutzung zu fördern. Es soll auch die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Tourismus, Land- und Forstwirtschaft sowie Handwerk gestärkt werden.

Ländlicher Raum

Der ländliche Raum ist von einer vielfältigen Raumnutzung geprägt. Um einen Ausgleich zwischen den Raumnutzungsarten herzustellen sind dafür die notwendigen Flächen, etwa für Land-, Weide- und Forstwirtschaft, aber auch für Freizeitaktivitäten zu sichern. Insbesondere kommt auch dem Erhalt und der Wiederherstellung der ökologisch und kulturell besonders wertvollen Gebiete, sowie der Festlegung von durch Naturgefahren gefährdeter Gebiete eine wichtige Bedeutung zu.

Siedlungsraum

Der im Alpenraum begrenzte Siedlungsraum muss sorgfältig entwickelt werden. Dazu zählt die angemessene Abgrenzung des Siedlungsgebiets in Verbindung mit Maßnahmen zur Gewährleistung dessen tatsächlicher Bebauung. Es sind geeignete Standorte für wirtschaftliche und kulturelle Tätigkeiten, die Versorgung und auch die Möglichkeiten für Freizeitaktivitäten zu sichern.

Natur- und Landschaftsschutz

Eine besonders raumwirksame Materie stellt der Natur- und Landschaftsschutz mit den verschiedenen Schutzgebietskategorien dar. Diesem Bereich wird im Raumplanungsprotokoll Rechnung getragen, in dem Ausweisungen von Schutzgebieten für Natur, Landschaft, Gewässer und für andere natürliche Lebensgrundlagen einzubeziehen sind. Für Gebiete, in denen Bauten, Anlagen oder andere störende Tätigkeiten eingeschränkt werden sollen, sind Ruhezonen vorzusehen.

Verkehr

Eine nachhaltige Raumplanung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Verkehrsentwicklung. Dabei gilt es widerstrebende Ziele in Einklang zu bringen. Einerseits muss eine möglichst umweltverträgliche Verkehrserschließung mit einem möglichst guten Angebot öffentlicher Verkehrsmittel gewährleistet werden. Andererseits gilt es auch zur Verkehrsberuhigung und der bedarfsweisen Einschränkung des motorisierten Verkehrs beizutragen.

RAUMPLANERISCHE BESTIMMUNGEN AUS ANDEREN DURCHFÜHRUNGSPROTOKOLLEN DER ALPENKONVENTION

Der sektorenübergreifende Charakter der Alpenkonvention wird auch durch die Verankerung raumplanerischer Ziele in den anderen Durchführungsprotokollen gefördert.

In Bezug auf die besonders im Alpenraum kritisch betrachtete touristische Erschließung kann dem Protokoll „Tourismus“¹² (TourP) entnommen werden, dass die Vertragsparteien zu einem umweltverträglichen Tourismus verpflichtet sind.¹³ Dabei sind nach Art 7 und 9 TourP die naturräumlichen Entwicklungsgrenzen und ökologischen Erfordernisse zu berücksichtigen.

Angesichts des hohen Flächenverbrauchs ist auch die Verpflichtung gemäß Art 7 Protokoll „Bodenschutz“¹⁴ hervorzuheben, wonach die Vertragsparteien durch flächensparendes und bodenschonendes Bauen den Bodenverbrauch beschränken sollen und eine Siedlungsentwicklung nach innen zu bevorzugen ist.

12 BGBl. III Nr. 230/2002.

13 Vgl Art 5 iVm Art 3 TourP.

14 BGBl. III Nr. 235/2002.

Weitere relevante Bestimmungen finden sich unter anderem auch in den Protokollen „Berglandwirtschaft“, „Naturschutz und Landschaftsplanung“ und „Verkehr“ und „Energie“. Diese decken sich weitgehend mit jenen des RPIP und sehen partielle Ergänzungen vor.¹⁵ Die Verschränkung der Ziele des RPIP mit denen anderer Protokolle hebt die Bedeutung einer alpinen Raumordnung und Raumplanung hervor.

ALPINES KLIMAZIELSYSTEM 2050 UND DER KLIMAAKTIONSPLAN 2.0.

Als Querschnittsmaterie kommt der Raumplanung auch beim Klimaschutz eine bedeutende Rolle zu. Aus diesem Grund wurden auch spezifische Ziele im Alpinen Klimazielsystem 2050 und entsprechende Umsetzungspfade im Klimaaktionsplan 2.0. des Alpinen Klimabeirats festgelegt. Dabei steht eine multifunktionale, bodenschonende Landnutzung im Zentrum mit der Priorität auf Klimaschutz und Klimawandelanpassung in der Raumplanung.¹⁶

Im Klimaaktionsplan 2.0. wurden zwei Umsetzungspfade für den Bereich der Raumplanung verankert.

15 Vgl Art 8 Protokoll BLawIP, Art 8 NschP, Art 3,7 VerkP, Art 2 EnergieP.

16 <https://alpineclimate2050.org/pathways/spatial-planning/challenges-targets/> (abgerufen am 30.09.2022).



Der erste Umsetzungspfad sieht die Erarbeitung eines Konzepts der Raumplanung für Klimaschutz vor, dass auf die ökologischen, ökonomischen und sozialen Bedürfnisse Rücksicht nimmt. Der zweite Umsetzungspfad sieht Maßnahmen für die Reduzierung des Bedarfs an individuellem Straßenverkehr mit dem PKW vor.¹⁷

Die stetig stärker werdenden Auswirkungen des Klimawandels machen die Notwendigkeit deutlich, besonders auch in der Raumordnung/-planung Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsmaßnahmen vorzunehmen.

MAKROREGIONALE STRATEGIE FÜR DEN ALPENRAUM (EUSALP)

Die EU-Strategie für die Alpenregionen umfasst sieben Alpenstaaten und 48 Regionen. Ziel der Strategie ist die Koordination der territorialen Entwicklung der Alpenregionen. Bei der Entstehung der Strategie wurden die Ziele der Alpenkonvention berücksichtigt, jedoch wird ein wesentlich weiterer Anwendungsbereich mit dem Alpenumland eingebunden.¹⁸ Diese weitergefassten Gebiete sollen zu einer besseren Balance der Schutz- und Nutzinteressen der Berggebiete der Alpenkonvention und des Alpenumlandes beitragen. Mit der Arbeitsgruppe¹⁶ „Erhaltung und Inwertsetzung natürlicher Ressourcen, einschließlich Wasser sowie kultureller Ressourcen“ besteht eine Arbeitsgruppe mit weiten inhaltlichen Deckungsflächen mit dem Raumplanungsprotokoll. Aber auch mit anderen Arbeitsgruppen gibt es, ähnlich wie mit den Durchführungsprotokollen der Alpenkonvention, inhaltliche Überschneidungen. Die Governancestruktur mit regionalen und nationalen Verwaltungsvertretungen, Vertretungen von Wirtschafts- und Sozialpartnern, der Alpenkonvention und NGOs bietet die Möglichkeit die Umsetzung des Raumplanungsprotokolls und eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu unterstützen (Roth, 2018, S. 21ff). Nicht zu unterschätzen ist der relativ hohe Einfluss außeralpiner Regionen – also Regionen außerhalb des Alpenkonventionsperimeters – auf den alpinen Raum, mit dem Risiko die Ziele der Alpenkonvention zu konterkarieren. Es ist daher auf eine enge Zusammenarbeit und eine ausreichende

Berücksichtigung der Alpenkonvention als rechtsverbindlichen Rahmen für die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums zu achten.

Das „Joint Paper on Spatial Planning – A common spatial development perspective for the EUSALP REGION“ ist das Resultat der gemeinsamen Arbeit von EUSALP Stakeholdern und Arbeitsgruppen mit dem Ziel, eine gemeinsame räumliche Perspektive für den gesamten Alpenraum zu skizzieren und zu fördern. Als Ausgangspunkt soll gebietskörperschaften- und bereichsübergreifend an einer gemeinsamen Raumentwicklung der EUSALP-Region gearbeitet werden. Dazu wurden von den Arbeitsgruppen der EUSALP auch Politikempfehlungen für die Raumplanung ausgearbeitet, die vielseitige Themenfelder ansprechen, wie etwa klimaresiliente Raumplanung oder Governance im Allgemeinen (EUSALP, 2022).

Damit wird auch ein multifunktionaler Ansatz für die Raumplanung, in Koordination und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsebenen der Alpenstaaten und den relevanten Stakeholdern, ersichtlich. Um aber tatsächlich Synergien auf transnationaler Ebene erzeugen zu können, wird auf nationaler Ebene eine kohärente abgestimmte Alpine Raumordnung bzw. Raumplanung notwendig sein.

¹⁷ <https://alpineclimate2050.org/pathways/spatial-planning/> (abgerufen am 22.07.2022).

¹⁸ Siehe dazu www.alpine-region.eu/7-countries-and-48-regions (abgerufen am 25.07.2022).

3 | Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Alpenraumes

Constantin Meyer & Hubert Job

Da Raumordnung allgemein als die Tätigkeit der öffentlichen Hand zur konfliktminimierenden, vorausschauenden und ressourcenschonenden Anordnung physischer Strukturen und gesellschaftlicher Nutzungen gilt (Fassmann 2018), ist es für ein Handbuch zur Alpen Raumordnung von Bedeutung, zunächst die relevanten Rahmenbedingungen und Herausforderungen im Alpenraum zu thematisieren. In der Vergangenheit wurden diese häufig zu eindimensional auf die Thematik der (hoch-)alpinen Erschließung durch den (Ski-)Tourismus bezogen. Ohne deren Bedeutung schmälern zu wollen, wird die alpine Raumentwicklung insgesamt durch vielschichtige Limitationen (Ressourcen, Naturgefahren etc.) und Konzentrationstendenzen (touristische Hotspots, rasches (sub-)urbanes Wachstum in Zentralräumen) in verschiedenen raumstrukturellen Kontexten herausgefordert (Mayer & Job 2014; Schindelegger 2020). Des Weiteren ist die dritte Dimension des Raumes bei der alpinen Raumordnung immer mitzudenken: Jede noch so hoch reichende Bergbahn-Baumaßnahme benötigt zunächst die verkehrsgünstige Zuwegung und ausreichend Platz für den ruhenden Verkehr im Tal, um funktional sein zu können. Umgekehrt werden die Wohn- und Gewerbegebiete in den Tälern von Landnutzungsentscheidungen am Berg beeinflusst, manchmal kurz- oder mittel-, manchmal langfristig. Gerade in Klimawandelzeiten gilt dies bsw. für die Frage des Umgangs mit Wasser als lebenswichtiger Ressource zum Trinken, zur Bewässerung in der Landwirtschaft und zur hydroelektrischen Nutzung.

Das vorliegende Kapitel geht zunächst auf allgemeine Rahmenbedingungen der Raumentwicklung im europäischen Alpenraum ein, bevor spezielle Herausforderungen und Trends in den Alpen Österreichs thematisiert werden. Daraufhin werden als Synthese spezifische Anforderungen für die raumplanerische Steuerung abgeleitet. Es soll darauf hingewiesen werden, dass sich dabei primär auf physische und raumstrukturelle Rahmenbedingung bezogen wird, während politische sowie rechtliche

Anforderungen an anderer Stelle (Kapitel 2 und 5) beleuchtet werden.

RAHMENBEDINGUNGEN DER RAUMENTWICKLUNG IM ALPENRAUM

Die alpine Topographie sowie die spezifische Lage alpiner Regionen bringen verschiedene direkte und indirekte Konsequenzen mit sich. Dies soll keineswegs einen versteckten „Geodeterminismus“ in die Debatte einbringen, vielmehr heißt es die naturräumlichen Voraussetzungen für vielschichtige ökonomische und gesellschaftliche Prozesse alpiner Raumentwicklung sachdienlich zu diskutieren.

Direkte Konsequenzen:

In erster Linie führt die alpine Topographie zu einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Knappheit des Dauersiedlungsraums, also der für Landwirtschaft, Siedlung und Verkehrsanlagen verfügbaren Flächen (potenzieller Siedlungsraum) (Statistik Austria 2022). Verglichen mit Gebieten außerhalb des Alpenraums, begrenzen steile Hangneigungen, durch die Höhe und Bodengüte limitierte Anbaumöglichkeiten, Naturgefahren sowie klimatische Extreme die für menschliche Nutzung dauerhaft geeigneten Flächen in erheblichem Umfang (Marzelli 2010). In Tirol etwa beträgt der Anteil des Dauersiedlungsraums an der Landesfläche nur knapp 11 % (Land Tirol, Abteilung Raumordnung und Statistik 2017). Im Zusammenhang mit den entsprechenden klimatischen Voraussetzungen (z.B. hohe Niederschlagssummen und große Temperaturamplituden zwischen den Höhenstufen) bedingt die alpine Topographie, vor allem durch die spezifische Hangneigung, verschiedene Naturgefahren wie etwa Lawinen, Hangrutschungen, Muren oder Überschwemmungen (Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention 2019a). Diese beschränken sich nicht nur auf Bereiche außerhalb des Dauersiedlungsraums, sondern sind besonders

im Fall von Hochwasserrisiken auch für die Talräume äußerst relevant.

Indirekte Konsequenzen:

Diese lassen sich vor allem durch historisch herausgebildete (in den letzten Jahrzehnten aber mancherorts überprägte) siedlungsstrukturelle Muster identifizieren. Während der sog. „Altsiedelraum“ (v.a. französischer und italienischer Alpenraum) historisch eher agglomerierte Siedlungsstrukturen hervorbrachte, entwickelte sich im „Jungsiedelraum“ (darunter auch der österreichische Alpenraum) das System der Streusiedlung, welches aus Einzelhöfen und Weilern besteht (Bätzing 2015). Die historisch gewachsenen Streusiedlungs-Strukturen bringen bei einer ausbleibenden raumplanerischen Steuerung ein hohes Risiko der Zersiedlung mit sich, etwa wenn landwirtschaftliche Höfe durch funktional nicht verbundene Gebäude erweitert werden. Trotz der zum Teil dispersen Siedlungsstruktur und einer hohen Bevölkerungsdichte im Dauersiedlungsraum, weist der Alpenraum derzeit nach wie vor insgesamt einen hohen Anteil an unbebauten sowie unerschlossenen Freiräumen auf. So zeigen die aktuellen Analyseergebnisse des OpenSpaceAlps¹ Projekts, dass rund 55 % des Alpenkonventions-Perimeters aus naturnahen Landschaftsräumen mit einem geringen oder sehr geringen Grad an baulicher Nutzung und technischer Erschließung bestehen (ALPARC 2021). Dieser hohe Anteil naturnaher Lebensräume begründet auch den Status des Alpenraums als europäischer Biodiversitäts-Hotspot. Dazu kommt auch die Bedeutung vernetzter Freiflächen als Wanderkorridore von Wildtieren. So hat etwa das ALPBIONET2030² Projekt makroregionale Konnektivitätskorridore und -barrieren identifiziert, deren räumlichen Funktionen für den Biotopverbund über die jeweilige lokale bzw. regionale Bedeutung weit hinausgehen (ALPARC 2019).

Die naturräumliche Ausstattung bildet eine wichtige Grundlage für den alpinen Tourismus, sowohl für intensive (z.B. Skitourismus im Winter) als auch extensive Tourismusformen (z.B. Bergwandern, Berg-

steigen und Klettern im Sommerhalbjahr). Dennoch muss bedacht werden, dass der Tourismus nicht zwangsläufig ein flächendeckendes Phänomen im Alpenraum darstellt. Vielmehr beschränken sich hohe Tourismusintensitäten auf ausgewählte Regionen und Gemeinden sowie bestimmte Höhenstufen des Hochgebirges, wobei die westösterreichischen Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg zu den führenden Tourismusdestinationen zählen. Dabei ist vor allem auch die saisonale Dimension der touristischen Nutzung relevant, wobei insgesamt besonders die Dominanz des (skiorientierten) Massentourismus im Winter weitaus weniger flächenwirksam erscheint als die räumlich viel ausgeglichene Verbreitung des Sommertourismus (Mayer et al. 2011).

HERAUSFORDERUNGEN IM ÖSTERREICHISCHEN ALPENRAUM

Im Folgenden soll genauer auf ausgewählte raumwirksame Trends und Herausforderungen im Alpenraum Österreichs eingegangen werden. Dabei ist eine gewisse Fokussierung auf jene Tatbestände zu treffen, die den Alpenraum besonders tangieren und in den Steuerungsrahmen der Raumordnung fallen. Sog. Megatrends der Raumentwicklung, die flächendeckend wirksam sind, wie etwa die Digitalisierung, der „global change“ oder der Wandel zur Wissensgesellschaft (ÖROK 2021), werden als Kontext mitbedacht, aber hier nicht gesondert behandelt.

SIEDLUNGSENTWICKLUNG

Wie auch in außeralpinen Regionen, stellt die fortschreitende Flächeninanspruchnahme und die damit verbundenen Folgewirkungen (Bodenversiegelung, Zersiedelung und Landschaftszerschneidung) ein Problem im Alpenraum dar. Allerdings ist dieser Trend in den letzten Jahren nicht flächendeckend zu beobachten, denn in großen Teilen Vorarlbergs, Tirols und Salzburgs nahm etwa die Summe gewidmeten Baulands je Einwohner zwischen 2019 und 2021 ab, teils sogar um mehr als 4 %. Anders sieht es hingegen in weiten Teilen der Steiermark und Kärntens aus, wo weiterhin relative Baulandzunahmen registriert wurden (ÖROK 2022a). Eine Herausforderung liegt vor allem in der nachhaltigen Entwicklung alpiner Siedlungsstrukturen. Obwohl europaweite Untersuchungen (EEA 2016) dem Alpenraum ein

1 Interreg Alpine Space Projekt „OpenSpaceAlps“ (Sustainable development of alpine open spaces by enhancing spatial planning governance): <https://www.alpine-space.org/projects/openspace-alps/en/home> (abgerufen am 30.09.2022)

2 Interreg Alpine Space Projekt „ALPBIONET2030“ (Integrative Alpine wildlife and habitat management for the next generation): <https://www.alpine-space.org/projects/alpbionet2030/en/home> (abgerufen am 30.09.2022)

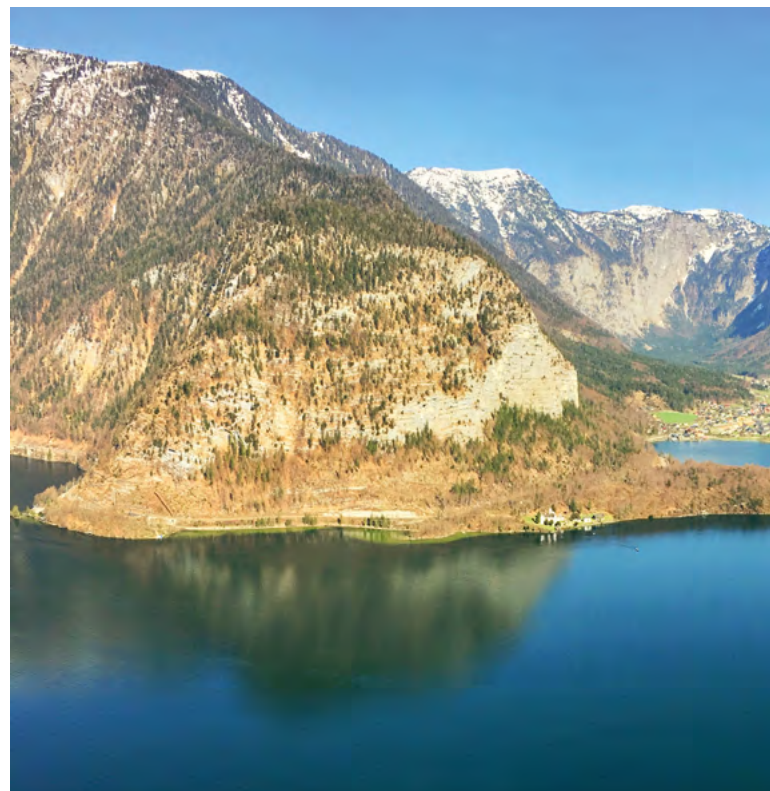
niedriges Maß an Zersiedelung attestieren, sind diese mit Vorsicht zu betrachten, da oftmals als theoretische Bezugsfläche die Gesamtareale und nicht der faktische Dauersiedlungsraum herangezogen werden. Die Fokussierung der Siedlungsentwicklung auf Hauptorte und die raumplanerische Lenkung weg von Streulagen sind im österreichischen Alpenraum in vielen überörtlichen Planungsvorgaben bereits integriert, werden aber in der ortsplanerischen Praxis zu häufig „weg abgewogen“ (Dollinger 2014).

Als „zweite Seite derselben Medaille“ ist es komplementär zur Vermeidung der Zersiedelung durch freiraumsichernde Planungsinstrumente ebenfalls von großer Bedeutung, Nachverdichtung durch Innenentwicklungsmaßnahmen zu fördern. Neben raumplanerischen Vorgaben sind hier besonders auch finanzielle Instrumente (Förderprogramme, steuerliche Anreize etc.) relevant. Ein gewisser Nachteil besteht in Österreich sicherlich darin, dass keine Städtebauförderung ähnlich dem deutschen Modell (vgl. Göddecke-Stellmann 2018) besteht (vgl. z.B. Förderinitiative „Innen statt außen“ des Bayerischen Städtebauförderprogramms).

Als Spezialfall innerhalb der Thematik muss hier aufgrund der großen Bedeutung im österreichischen Alpenraum auch auf Zweitwohnsitze eingegangen werden. Diese sind an sich kein neues Phänomen und auch in anderen Alpenregionen verbreitet, z.T. in Frankreich und Italien in deutlich ausgeprägter Größenordnung (Sonderegger & Bätzing 2013). Obwohl auch in den Bundesländern des österreichischen Alpenraums bereits seit geraumer Zeit regulative Mechanismen bestehen, stellen neue „hybride“ Projektformen wie „Chaletdörfer“ oder sog. „buy-to-let“- bzw. „time-sharing“-Modelle für touristische Unterkünfte die Raumordnung (im Zusammenhang mit grundverkehrsrechtlichen Vorgaben) vor zunehmende Herausforderungen (vgl. Eisenberger & Wurzinger 2018). Die überörtliche Raumordnung sollte besonders dort ein Augenmerk auf die Steuerung von Zweitwohnsitzen legen, wo diese in städtebaulich nicht-integrierten Lagen entstehen oder das Wohnraumangebot für die einheimische Bevölkerung beeinträchtigen.

LANDSCHAFTSÖKOLOGIE UND NATURSCHUTZ

Die kontinuierliche Freiflächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke führt weiterhin zum Verlust von Freiräumen und der Zunahme der Landschaftszerschneidung, wenn auch regional unterschiedlich ausgeprägt. Neben Straßenbau- und Infrastrukturprojekten kann auch eine sukzessive, bandartige Zersiedelung in Talräumen zur Verstärkung der Landschaftszerschneidung beitragen, wenn talquerende Grünkorridore nicht entsprechend durch die Raumordnung oder fachplanerische Festlegungen freigehalten werden. Mit den flächendeckenden Ergebnissen (*Strategic Alpine Connectivity Areas* sowie makroregionale Konnektivitätskorridore und -barrieren) des ALPBIONET2030-Projekts sowie auch den auf der Plattform lebensraumvernetzung.at bereitgestellten Modellierungen zu ökologischen Korridoren liegen bereits solide fachliche Grundlagen vor, die in regionalen oder lokalen Planungsprozessen noch angepasst bzw. feinjustiert werden können. Beispiel hierfür sind etwa die Festlegung von Lebensraum-/Grünkorridoren in den Regionalprogrammen Pinzgau und Oberpinzgau sowie im aktuellen Entwurf zur Neuaufstellung des Salzburger Landesentwicklungsprogramms (LEP-Entwurf, kundgemacht am 30.11.2021).



Im österreichischen Alpenraum bestehen verschiedene Arten von Schutzgebieten: von Nationalparks, Biosphärenreservaten oder Naturparks (Pütz & Job 2016; Bender et al. 2017) über Natur- und Landschaftsschutzgebiete bis hin zu sich zum Teil überlappenden, europarechtlich begründeten NATURA2000 Schutzgebieten. In Tirol etwa sind insgesamt rund 3.238km² als Schutzgebiete ausgewiesen, was einem Anteil von über 25 % an der Landesfläche entspricht (Land Tirol, Abteilung Umweltschutz 2022). Oftmals liegen insbesondere jene großflächigen und strengen Schutzgebiete in oberen Höhenlagen über 1.500m bzw. 2.000m und sind nur selten mit anderen Schutzgebieten räumlich verbunden. Hier kommt der Raumordnung in Zukunft eine potentielle Koordinationsaufgabe zur Herstellung (ökologischer) Konnektivität zwischen naturschutzfachlichen Schutzgebieten zu. Diese Forderung zur Verbindung von Habitaten wird auch vom *Alpinen Klimazielsystem 2050* der Alpenkonvention vor dem Hintergrund vorgebracht, Wanderkorridore für vom Klimawandel in ihrer Verbreitung besonders gefährdete Arten zwischen bestehenden Schutzgebieten zu schaffen (Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention 2019b). Dabei sind auch besonders flächenbezogene Zielkonflikte mit den Anforderungen des Klimaschutzes bzw. der Energiewende zu koordinieren.

Neben dem Schutz im Sinne einer Freihaltung vor intensiver anthropogener Nutzung (z.B. durch Bebauung oder technische Infrastrukturerschließung) spielt auch die spezifische Form der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung eine wichtige Rolle für die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums und die Sicherung der Biodiversität. Dabei steht vor allem die almwirtschaftliche Bewirtschaftung und die damit verbundene Offenhaltung von Flächen im Mittelpunkt. Diese entzieht sich allerdings weitestgehend dem Regelungsrahmen der Raumordnung und muss daher eher durch regional- oder agrarpolitische Maßnahmen adressiert werden, etwa durch Förderung mittels Agrarumweltmaßnahmen und Kulturlandschaftsbeiträgen (Streifenender et al. 2018).

MOBILITÄT UND VERKEHR

Wie auch in außeralpinen Regionen steht die Raum- und Verkehrsplanung in diesem Themenfeld vor drei zentralen Herausforderungen, die integriert betrachtet werden müssen: **Erstens** ist es für eine erfolgreiche Mobilitätswende notwendig, den motorisierten Individualverkehr zugunsten der Verkehrsträger des „Umweltverbunds“ (Öffentlicher Verkehr sowie Fuß- und Radverkehr) zu reduzieren. Im österreichweiten Vergleich des Motorisierungsgrads (in PKW/1.000 EW, Stand 2021) weisen insbesondere



Vorarlberg, Tirol und Salzburg eher niedrige Werte (etwa zwischen 500 und 600) auf, während diese Zahlen in weiten Teilen der Steiermark, Kärntens und Oberösterreichs (ausgenommen städtische Räume) durchaus höher liegen (über 600 bzw. über 650) (ÖROK 2022b). **Zweitens** soll flächendeckend eine angemessene Erreichbarkeit zentraler Orte und Versorgungseinrichtungen, allen voran mit öffentlichen Verkehrsmitteln, realisiert werden, um eine breite gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Obwohl die Voraussetzungen für den Betrieb leistungsfähiger ÖV-Netze aufgrund der Topographie und längeren Wegstrecken im Alpenraum durchaus schwieriger sind, weist der Alpenraum im österreichweiten Vergleich keine grundlegend schlechtere Erreichbarkeit gemäß der ÖV-Güteklassen-Analyse auf (ÖROK 2022c). Vielmehr hängen höhere ÖV-Güteklassen mit der räumlich-funktionalen Nähe zu Agglomerationen wie Wien, Linz, Graz oder Innsbruck zusammen und müssen daher im peripheren ländlichen Raum insgesamt verbessert werden. Damit die beiden vorgenannten Zielsetzungen realisiert werden können, ist es drittens notwendig, in der Raumplanung Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung integriert in gemeinsamen Konzepten zu behandeln. Für detailliertere Ausführungen zu einer zukunftsfähigen Raum- und Verkehrsentwicklung im Alpenraum sei an dieser Stelle auf Tischler (2015) verwiesen.

TOURISMUS

Auch wenn die Aufgabenbereiche Alpiner Raumordnung mittlerweile breiter definiert werden, stand am Anfang der Debatte vor allem die Forderung nach einer Konsolidierung des Fremdenverkehrsangebots, einer Durchbrechung der (winter-)touristischen Wachstumsspirale und der Festlegung von diesbezüglichen Endausbau- bzw. Erschließungsgrenzen (vgl. Haßlacher 2007). Besonders bzgl. der skitouristischen Erschließung im Hochgebirge bestehen seit geraumer Zeit raumordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente wie das „Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm“ (TSSP 2018) oder „Sachprogramm Schianlagen“ im Land Salzburg. Deren grundsätzliche Wirksamkeit und Ausrichtung ist allerdings besonders von Seiten der Naturschutzverbände und Alpenvereine umstritten. Die Neuerschließung von Landschaftskammern für skitouristische Zwecke ist vielerorts durch entsprechende übergeordnete naturschutz- oder raumordnungsrechtliche Vorgaben ausgeschlossen. Mittlerweile zielen entsprechende

Projekte eher auf die Verbindung bestehender Skigebiete ab, wobei bsw. erst kürzlich das (vorläufige) Aus für die als „Gletscherehe“ titulierten Pläne zum großflächigen Zusammenschluss der Gletscherskigebiete Pitztal und Ötztal bekannt wurde.

Die besagten Raumordnungsinstrumente geben bislang vor allem projektbezogene Beurteilungskriterien vor. Eine konkrete Zonierung bzw. Abgrenzung touristischer Entwicklungsgrenzen für technische Infrastrukturen (unter Einbezug von Klimaprognosen) ist ein Desiderat, denn sie würde für alle beteiligten Akteure strategische Planungs- und Entscheidungssicherheit schaffen sowie großflächige zusammenhängende Freiräume langfristig erhalten (Meyer et al. 2022; Nischik et al. 2019; Job et al. 2017). Diesbezüglich kann man von österreichischer Seite etwas neidisch auf Bayern mit seinem mittlerweile 50 Jahre alten Alpenplan und dessen faktischer Steuerungswirkung schauen (Job & Meyer 2022; Job et al. 2014); wobei dieser Vergleich zugegebener Maßen hinkt, da nur ein kleiner Teil des Freistaats in den Alpen liegt.

Neben einer regulativen Herangehensweise ist genauso eine positiv-planerische Perspektive erforderlich, wie die entsprechenden räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Tourismusangebote geschaffen werden können. Dazu zählen beispielsweise umweltfreundliche Mobilitätsangebote, effiziente/nachhaltige Energienutzung und -produktion sowie angemessene Wohn- und Arbeitsbedingungen (Siegrist 2012).

ENERGIE, KLIMA UND RISIKOVORSORGE

Wie andere Hochgebirgsregionen erwärmt sich auch der europäische Alpenraum überdurchschnittlich stark und stellt somit einen Hotspot des anthropogenen Klimawandels dar (Einhorn et al. 2015). Bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts ist mit einem Temperaturanstieg im österreichischen Alpenraum von knapp 2°C zu rechnen, bezogen auf die WMO-Normalperiode 1971-2000. Je nach Emissions-Szenario liegt der Anstieg entsprechend der globalen Entwicklung bis Ende 2100 zwischen +2,3° (RCP4.5) und +4.0° (RCP8.5) (ZAMG 2022). Neben einer Verschiebung der Lebensräume von Flora und Fauna entlang veränderter Temperaturgradienten nimmt vor allem auch die Häufigkeit und Intensität klimatischer

Extremereignisse (z.B. Starkniederschläge und schnelle Schneeschmelze) zu, was wiederum das Risiko alpiner Naturgefahren wie Hangrutsche, Muren, Steinschläge oder Bergstürze steigert. Technische Sicherungsmaßnahmen sind heute bereits flächendeckend etabliert, etwa durch die Wildbach- und Lawinenverbauung. Diese stellt auch die Datengrundlage für die Gefahrenzonenplanung bereit, auf deren Grundlage in roten bzw. gelben Zonen Bauvorhaben verboten sind bzw. nur mit Auflagen durchgeführt werden dürfen. Im Zuge des schnell voranschreitenden Klimawandels müssen diese technischen und regulatorischen Maßnahmen fortlaufend evaluiert und fortgeschrieben werden. Außerdem hat die Raumordnung zunehmend ein Augenmerk auf sog. „nature-based solutions“ (EEA 2021) zu legen, etwa durch die multifunktionalen Potentiale von Grün- und Freiflächen als Retentionsräume bei absehbar häufigeren Extremhochwasserereignissen.

Neben der Anpassung an den Klimawandel sind aber vor allem die Anstrengungen zum Klimaschutz durch die Energiewende bedeutsam. Auch sie sind außerordentlich raumwirksam und erfordern eine gesamtheitliche räumliche Koordinierung. Obwohl im Alpenraum die Wasserkraft traditionell eine wichtige Rolle einnimmt – allein Laufkraftwerke z.B. liefern in Österreich insgesamt eine Leistung von 4,7 GW (Römer et al. 2018) – müssen auch andere erneuerbare Energieträger möglichst schnell weiter ausgebaut werden, um das anvisierte Ziel der Klimaneutralität zu erreichen. Je nach Region werden hier unterschiedliche Prioritäten geltend gemacht. Während im Land Salzburg mit dem Entwurf für das neue Landesentwicklungsprogramm (LEP-Entwurf, kundgemacht am 30.11.2021) erstmals in allen Bezirken (also auch in alpinen Bereichen) Vorrangzonen für Windenergie festgelegt werden sollen (ähnlich wie z.B. bereits mit dem Sachprogramm Windenergie in der Steiermark), liegt in Tirol die Priorität auf dem geplanten Ausbau von Photovoltaikanlagen. Der Anteil der Solarenergie an der Energieerzeugung soll dort von aktuell einem Prozent auf 30 Prozent steigen (Energie Tirol 2022). Trotz der Fokussierung auf Hausdächer, wird dies auch mit einem deutlichen Zuwachs von Freiflächen-Photovoltaikanlagen im Grünland einhergehen. Dies stellt nicht nur eine örtliche Thematik dar, sondern erfordert die überörtliche raumordnerische Koordination mit anderen Nutzungen im ohnedies knappen Dauersiedlungsraum.

REGIONALE DISPARITÄTEN

Wie auch in anderen europäischen Ländern, sprechen die statistischen Auswertungen der letzten Jahre sowie die prognostizierten zukünftigen Entwicklungen für eine weitere Zunahme regionaler Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Während fast alle ländlich geprägten Gemeinden im österreichischen Alpenraum durch einen negativen Binnenwanderungs-Saldo geprägt sind (ÖROK 2022d), sorgt vor allem ein entsprechend hohes Außenwanderungs-Saldo, zumindest im Westen (v.a. Kernräume Salzburgs, Tirols und Vorarlbergs) für eine positive Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen zehn Jahren (ÖROK 2022e). In der Bilanz verlieren vor allem Gemeinden außerhalb der Verdichtungsräume in Kärnten und der Steiermark flächendeckend an Einwohnern. Auch wenn Wanderungsentscheidungen komplexe soziale Prozesse darstellen, fällt in Untersuchungen auf, dass Bewohner der Abwanderungsregionen vor allem die Erreichbarkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln und Einrichtungen der Grundversorgung (wie Apotheken oder Lebensmittelgeschäfte) als besonders negativ einschätzen (Oedl-Wieser 2018). Damit entsteht aus dem demographischen Wandel und der Verstärkung regionaler Disparitäten auch ein ernst zu nehmender Handlungsauftrag an die Raumentwicklungspolitik, der auch im ÖREK2030 (ÖROK 2021) zurecht stark hervorgehoben wird.

GRENZÜBERSCHREITENDE KOORDINATION

Raumentwicklung und -planung steht in Österreich vor einer doppelten Herausforderung, was die grenzüberschreitende Koordination angeht. Zum einen bestehen aufgrund der föderalen Struktur innerhalb Österreichs eine Vielfalt an landesspezifischen Raumordnungsgesetzen und -vorgaben, nicht zuletzt da ein bundesrechtliches Rahmengesetz nicht existiert. Zum anderen sind Agglomerationsräume oft eng mit den europäischen Nachbarregionen verflochten. Beste Beispiele dafür sind etwa das Vorarlberger Rheintal oder der Raum Salzburg-Freilassing. Letzterer ist von beiden Charakteristika betroffen, denn er liegt in mittelbarer Entfernung zur oberösterreichischen sowie in unmittelbarer Entfernung zur bayerischen Grenze. Die Verflechtungen mit der deutschen Seite sind in Zeiten der nahezu kompletten europäischen Freizügigkeit von Personen und

Gütern intensiv und betreffen die Raumentwicklung im gesamten grenzüberschreitenden Agglomerationsraum. Mit dem informell-strategischen „Masterplan Kernregion Salzburg“ wurde zuletzt seit 2013 versucht, z.B. Prioritäten bei der Siedlungs- und Freiraumentwicklung auf beiden Seiten der Grenze aufeinander abzustimmen. Dies ist notwendig, um den grenzüberschreitenden Wettbewerb um Einwohner und Unternehmen zugunsten einer gemeinsamen Suche der bestgeeignetsten Standorte zu limitieren (ARL 2022). Für weitere Ausführungen zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung zwischen Österreich und der Schweiz im Vorarlberger Rheintal sei auf die fundierte Arbeit von Obkircher (2017) verwiesen.

SYNTHESE: RESULTIERENDE ANFORDERUNGEN FÜR DIE ALPINE RAUMORDNUNG

Die dargestellten Trends und Entwicklungen stellen die Raumordnung im Alpenraum vor große Herausforderungen. Sie haben zum Teil überörtliche und grenzüberschreitende Dimensionen, die oft über die lokale und regionale Ebene hinausgehen. Eine grenzüberschreitende Abstimmung (zwischen Gemeinden, Regionen, Ländern und Staaten) raumplanerischer Vorgaben wird daher immer wichtiger, insbesondere für die Sicherung zusammenhängender naturnaher Freiräume (Haßlacher et al. 2018; Schoßleitner et al. 2022; Job et al. 2020 und 2022). Sowohl für die Planung baulicher Nutzungen als auch für die Freiraumsicherung sollten Planungsentscheidungen konkreter am sozial-ökologischen Nutzen von Flächen getroffen werden, etwa durch die Einbeziehung des Ökosystemleistungs-Ansatzes (ÖSL).

Aufgrund der Topographie und den spezifischen Herausforderungen kann der Alpenraum als „Brennglas“ von (zukünftigen) Landnutzungskonflikten gesehen werden, die dort im Vergleich zu außeralpinen Regionen in verschärfter Form vorkommen.

Dies bietet aber gleichsam auch die Chance, durch fundierte Planungsmechanismen als Modellregion für flächensparende und nachhaltige Siedlungs- und Freiraumentwicklung zu fungieren mit einem Vorbildcharakter für Raumordnung auch in anderen Regionen (Job et al. 2019). Dabei stellt sich wie im gesamten hier vorliegenden Handbuch die Frage, ob es dafür eigene Konzepte und Instrumente spezifisch für den österreichischen Alpenraum braucht. Hier ist etwa ein genauer Blick nach Frankreich lohnend, wo seit Jahrzehnten mit dem sog. „loi de montagne“ (Gebirgsrecht) ein spezifisches Städtebaurecht nur für die Gebirgsregionen besteht (Joye 2017). Das OpenSpaceAlps Projekt hat gezeigt, dass es für eine zukunftsweisende alpine Raumentwicklung nicht zwingend darum geht, komplett neue Planungsansätze zu schaffen, sondern vielmehr bestehende Planungsansätze konsistent und in Kombination anzuwenden sowie im transnationalen Wissens- und Erfahrungsaustausch kontinuierlich weiterzuentwickeln (Meyer et al. 2022). Es gilt also zu klären, wie verbindlichere und konsistentere Planungen im gesamten Alpenraum zur Lösung der formulierten Herausforderungen sowie zur dringend notwendigen Umsetzungen der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle konkret beitragen können.

4 | Einordnung in das österreichische Rechtssystem

Helmut Hiess

BEGRIFFE UND DEFINITIONEN

Eine allgemein gültige Legaldefinition für Raumordnung, Raumplanung und Raumentwicklung gibt es in Österreich nicht. Raumordnung und Raumplanung werden zumeist synonym verwendet, aber in einem hohen Maß auf die verbindlichen, dem Legalitätsprinzip entsprechenden Instrumente des nominellen (gesetzliche Instrumente, Maßnahmen und Verfahren der Bundesländer) und funktionellen (raumwirksame materienrechtliche Normen des Bundes und der Länder) Raumordnungsrechts bezogen. Von Raumentwicklung wird hingegen in der Regel im Zusammenhang mit strategischen und konzeptiven Planungsinstrumenten gesprochen, wobei der stärker gestaltende Charakter des Begriffs „Entwicklung“, die über die Ordnungsaufgaben hinausreichende Bedeutung anzeigt (Gruber et al. 2018). Auf der formalen Ebene werden Entwicklungskonzepte eher als unverbindliche Orientierungsinstrumente verstanden. Ein wesentlicher Aspekt der Raumentwicklung sind Themen der Regionalpolitik/Regionalentwicklung/Regionalwirtschaft. Eine zentrale räumliche Komponente dabei ist die Standortpolitik im Sinne der Bereitstellung und Entwicklung von konkreten Standorten mit ihrer infrastrukturellen Erschließung für wirtschaftliche Aktivitäten (Industrie-, Betriebs-, Dienstleistungs-, Bildungs- und Forschungsstandorte, Kultur- und Freizeitstandorte). Zentrale Instrumente sind Förderungen und öffentliche Investitionen. Raumentwicklung und Regionalentwicklung überlappen sich, da nicht alle Elemente der Regionalentwicklung einen unmittelbaren räumlichen Bezug haben. Ähnlich wie bei Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung gibt es keine gültige Legaldefinition für Regionalpolitik/Regionalentwicklung/Regionalwirtschaft (Gruber/Kanonier et al. 2018).

Ursprünglich war die Ordnungsplanung mit einem vorwiegend defensiven, angebotsorientierten Zugang verbunden, in dem Schutzinteressen, wie der

Schutz von Freiflächen, landwirtschaftlichen Flächen, Naturschutzgebieten und/oder Effizienzziele, wie die kosteneffiziente Nutzung von Infrastruktur, eine effiziente öffentliche Verkehrserschließung oder die Erreichbarkeit zentraler Einrichtungen im Vordergrund standen. Der sorgsame Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Boden als Quelle der Ernährungssicherheit der Bevölkerung stand im Vordergrund. Noch in den 1960er Jahren hatte die „Schaffung eines 10. Bundeslandes“ durch Entsalzung von Hutweiden, Sprengung von Findelsteinen oder die Abholzung von Obstbäumen höchste politische Priorität (Schilly 2018). Die begrenzten individuellen Mobilitätsmöglichkeiten sorgten darüber hinaus von sich aus für verdichtete räumliche Strukturen.

Nach 1960 wurden billige fossile Energieträger zu einem „Gamechanger“ in der Raumentwicklung. Mit der erdölbasierten Steigerung der Flächenproduktivität der landwirtschaftlichen Nutzflächen durch Düngemittel und der durch billige fossile Energien getriebenen Motorisierung kam es zu einem schleichenden Paradigmenwechsel. Vor 1960 waren ca. 25 % der landwirtschaftlichen Flächen der Futtermittelproduktion für Zugtiere vorbehalten, die mit der erdölbasierten Motorisierung nicht mehr gebraucht wurden. Der Düngemiteleinsatz hat die Flächenproduktivität in der Landwirtschaft um das 1,2 bis 2-fache gesteigert (Statistik Austria 2021). Trotz wachsender Bevölkerung führten „Getreide- und Butterberge, Milch-, Wein- und Ölseen“ zu einem Überschuss an landwirtschaftlichen Flächen. Die angebotsorientierte Ordnungsplanung wurde durch eine bedarfsorientierte Entwicklungsplanung abgelöst. „Ermöglichen statt Verhindern“, „Entwickeln statt Ordnen“ wurde zum Selbstverständnis auch der Raumordnung. Wachstums- und Entwicklungsinteressen der Wirtschaft, der Haushalte und von Individuen standen nun im Vordergrund. Diese Haltung wurde noch befeuert durch den neoliberalen Wettbewerbsdruck, der Regionen, Gemeinden und Standorte in einen Konkurrenzkampf um

Einwohner:innen, Arbeitsplätze, Tourist:innen und zentrale Dienste „zwang“ und auch zu einer Neuausrichtung der Standort- und Förderpolitik vom Disparitätenausgleich zu Wettbewerbsfähigkeit führte. Dieser Wandel spiegelt sich auch in den Bezeichnungen der gesamtösterreichischen Konzepte wider: Bis 1991 wurden „Österreichische Raumordnungskonzepte“ erstellt, seit 2001 sind es „Österreichische Raumentwicklungskonzepte“.

Die Klima-, Energie- und Biodiversitätskrise ist für die Raumentwicklung neuerlich ein Gamechanger. Fläche wird wieder zum Energieträger (Biomasse, Photovoltaik, Windräder). Unversiegelter Boden wird als CO²- und Wasserspeicher gebraucht und auch die Bewältigung der Biodiversitätskrise benötigt Fläche. Schließlich wird die Klimakrise die Bodenbonität verringern, sodass durch den Rückgang der Bodenproduktivität landwirtschaftliche Flächen

wieder zu einer wertvollen Ressource werden (AGES 2018). In der Regionalpolitik/Regionalentwicklung/Regionalwirtschaft tritt mit der nötigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation zur Bewältigung der Klima- und Energiekrise der regionale Ausgleich als Thema wieder in den Vordergrund.

Vor diesem Hintergrund stellt sich für die rechtliche Einordnung eines alpinen Raumentwicklungskonzepts für Österreich die Frage, welche Erwartungen und Ergebnisziele mit einem solchen Konzept verbunden sind, welchen „Charakter“ ein solches Konzept entwickeln soll und ob die an ein solches Konzept gestellten Erwartungen im bestehenden österreichischen Rechtsrahmen überhaupt erfüllt werden können bzw. wie das am besten gelingen könnte.

Grundsätzlich erscheinen für ein alpines Raumentwicklungskonzept zwei extreme Stoßrichtungen denkbar:

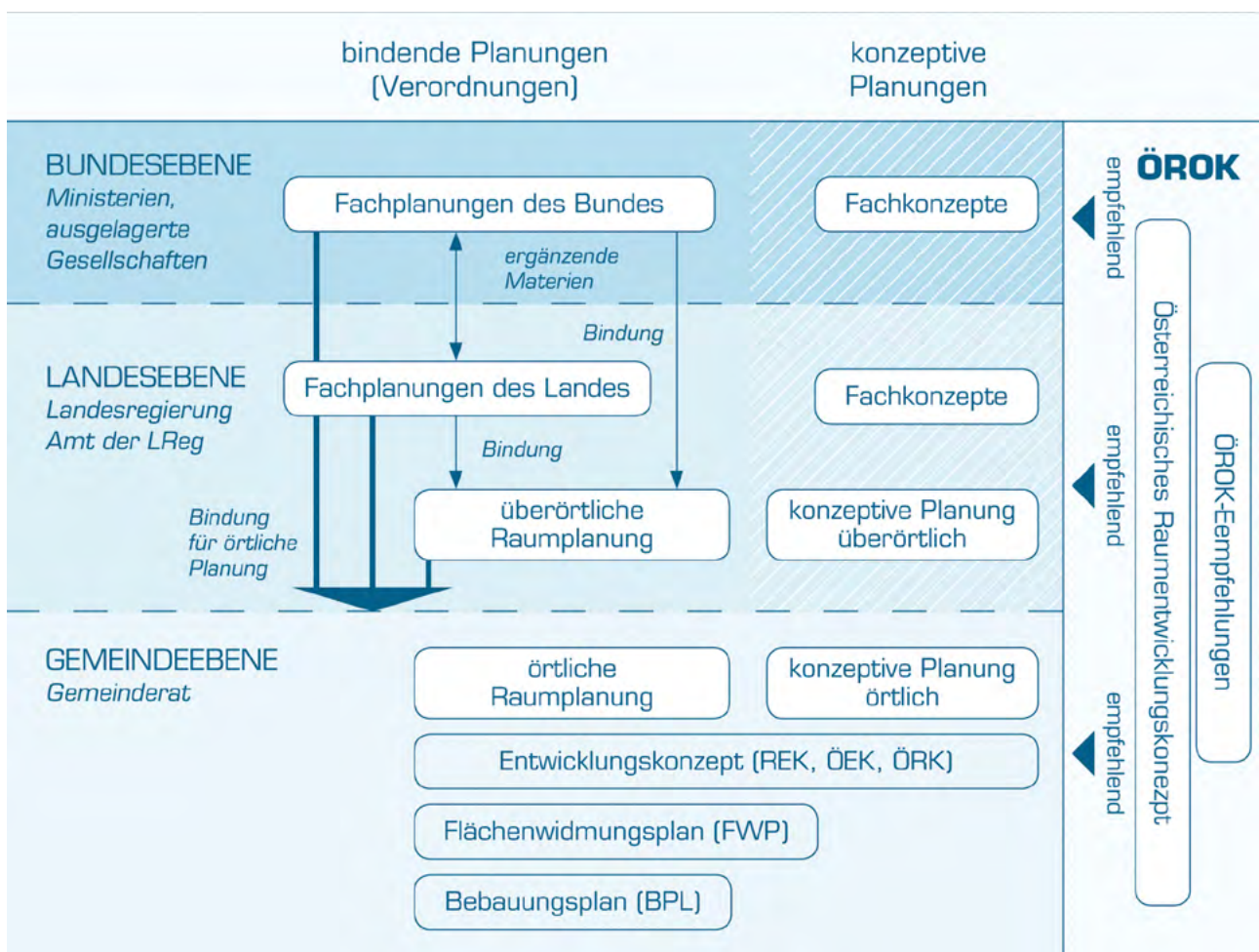


Abbildung 2: Das System der Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung in Österreich

Quelle: Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. (2018): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202; ÖROK-Rechtschronik 2022

Ein alpines Raumordnungskonzept:

Eine schutz- und effizienzorientierte Ordnungsplanung steht im Vordergrund. Damit verbunden wären Festlegungen in Plänen mit Sichtbarmachung von Schutzflächen, Flächen mit Nutzungseinschränkungen, etc. Darüber hinaus wären angebotsorientierte Maximal- und/oder Minimalwerte für spezifische Nutzungen und Nutzungsintensitäten festzulegen, z.B. maximale Flächeninanspruchnahme/Tag, Mindestausmaß von Ruhezeiten und Schutzgebieten, etc. Ein solches alpines Raumordnungskonzept wäre jedenfalls auf die nominelle Raumordnung und damit harte rechtliche Maßnahmen angewiesen.

Ein alpines Raumentwicklungskonzept:

Eine bedarfsorientierte Entwicklungsplanung, die von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationserfordernissen und den Betroffenheiten der Betriebe, der Haushalte und Nutzerinnen der Landschaft ausgeht. Ein solches alpines Raumentwicklungskonzept hätte eher unverbindlichen strategischen Orientierungscharakter und könnte auf Pläne und quantitative Zielwerte weitgehend verzichten. Der Fokus wäre auf standortpolitische, regionalentwicklungsspezifische und regionalwirtschaftliche Fragestellungen und die damit verbundene Förderpolitik gerichtet und könnte auch als alpines Regionalentwicklungskonzept konzipiert werden.

Zweifelsohne sind Mischformen zwischen den beiden Hauptstoßrichtungen denkbar und wahrscheinlich auch anzustreben. Der entscheidende Punkt dabei ist jedenfalls das Ausmaß und die Intensität von ordnungspolitischen Festlegungen, die angestrebt werden sollen.

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die unterschiedlichen möglichen inhaltlichen Ausformungen in das österreichische Raumordnungs- und Regionalentwicklungssystem einpassen ließen. Da die Begriffe Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung genauso wie Regionalpolitik/Regionalentwicklung/Regionalwirtschaft im österreichischen Rechtssystem nicht eindeutig bestimmt sind und fließend ineinander übergehen, werden im Weiteren entweder immer alle drei Begriffe gemeinsam angeführt oder es wird von „Raumpolitiken“ bzw. von „Regionalpolitik“ gesprochen.

DER GENERELLE RECHTS- RAHMEN FÜR RAUM- UND REGIONALPOLITIK

ALPINE RAUMORDNUNG/RAUM- PLANUNG/RAUMENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH HAT KEINE TELEFONNUMMER

Die Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung in Österreich hat einen klaren, verfassungsrechtlich abgesteckten Rechtsrahmen, in den auch eine „Alpine Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung“ einzubetten ist. Gemäß der österreichischen Bundesverfassung ist der Bund nur für jene Materien zuständig, die in der Verfassung ausdrücklich benannt sind. Diesen dezidierten Bundeskompetenzen steht eine Allgemeinzuständigkeit der Länder gegenüber. Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung wird in der Verfassung nicht explizit als Bundeskompetenz erwähnt und ist daher Ländersache. Der Verfassungsgerichtshof hat zudem in einem zentralen Erkenntnis, das im Verfassungsrang steht, explizit festgehalten, dass Raumordnung als „planmäßige und vorausschauende Gestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im Wesentlichen unbebauten Flächen andererseits (Landesplanung-Raumordnung), nach Artikel 15, Absatz 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung“ Landessache ist. Dieser Tatbestand der rechtlichen Zuständigkeit für die Raumordnung wird unter dem Begriff der **nominellen Raumordnung** zusammengefasst. Der Verfassungsgerichtshof sieht Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung aber auch als Querschnittsmaterie, mit der unterschiedliche Behörden auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene befasst sein können. Insbesondere sektorale Fachplanungskompetenzen auf Bundes- und Landesebene, die räumliche Entwicklung mitgestalten (z.B. Natur- und Landschaftsschutz, Land- und Forstwirtschaft, Energie- und Wasserwirtschaft) werden als **funktionelle Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung** zusammengefasst (Gruber/Kanonier et al. 2018).

Aufgrund der fehlenden Rahmenkompetenz des Bundes erfordert eine konsistente gebietskörperschaften- und sektorübergreifende Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung daher ein Mehrebenen-Governance-System, in dem das Berücksichtigungsprinzip in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung wahrgenommen werden kann. Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde dazu 1971 die **Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)** als permanent tagendes Organ von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden eingeführt. Die ÖROK dient der Koordination und Kooperation zwischen den Verwaltungsebenen und den sektoralen Kompetenzzuständigkeiten. Die Hauptaufgaben der ÖROK sind laut Geschäftsordnung die Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des „**Österreichischen Raumentwicklungskonzepts**“, die Koordinierung raumrelevanter Planungen und Maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften sowie die Ausarbeitung von Beiträgen zur Raumforschung im gesamtösterreichischen Interesse. Das politische Entscheidungsgremium der ÖROK umfasst die gesamten exekutiven Entscheidungsträger:innen Österreichs und hat damit in Österreich einen einmaligen Charakter. Es besteht aus dem/der Bundeskanzler(in), den Bundesminister:innen, den Landeshauptleuten, den Präsident:innen des Städte- und Gemeindebundes sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner mit beratender Stimme. Auf Verwaltungsebene gibt es für die Erfüllung der Aufgaben eine Stellvertreterkommission bestehend aus den höchsten Beamten:innen sowie Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die für die operative Vorbereitung von Festlegungen auf Ebene der Stellvertreterkommission und der politischen Ebene zuständig sind. Seit dem ÖREK 2011 werden themenspezifische Partnerschaften eingerichtet, die die Umsetzung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) vorantreiben sollen. Neben dem ÖREK werden auch themenspezifische „**ÖROK-Empfehlungen**“ ausgearbeitet, die ebenso wie das ÖREK auf der politischen Ebene der ÖROK verabschiedet werden. Darüber hinaus werden „**Fachempfehlungen**“ entwickelt, die aber nur von der Stellvertreterkommission beschlossen werden müssen. Die ÖROK ist durch die geballte exekutive Kompetenz formal ein wirkmächtiges Gremium. Allerdings führt das in der Geschäftsordnung der ÖROK festgelegte Einstimmigkeitsprinzip dazu, dass bei der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner Veränderungsprozesse äußerst mühsam sind und nur in kleinen

Schritten erfolgen. Schließlich handelt es sich bei den Beschlüssen um Empfehlungen, die von den Mitgliedern in Form einer Selbstbindung umgesetzt werden sollen. Es gibt aber keine Sanktionsmöglichkeiten bei Säumigkeit in der Realisierung der beschlossenen Konzepte und der darin enthaltenen Maßnahmen.

Auf der Länderebene erfolgt die Mehrebenen-Zusammenarbeit zu einem großen Teil auf gesetzlicher Basis. Die Länder erlassen Raumordnungsgesetze, in denen die Grundsätze, Ziele und Instrumente der überörtlichen und örtlichen Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung geregelt sind. Planungsträger sind neben dem Land vor allem die Gemeinden, die im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze für die örtliche Raumplanung im eigenen Wirkungsbereich zuständig sind. Die Länder können neben Raumordnungsplänen und Raumentwicklungskonzepten für das gesamte Land auch Pläne und Programme auf sektoraler und regionaler Ebene durch Verordnungen mit einer verbindlichen Wirksamkeit ausstatten. Für die Koordination und Kooperation der funktionellen Planungsebene, also mit den anderen Fachabteilungen, die raumwirksame Maßnahmen tätigen, braucht es auch auf Landesebene informelle Governance-Mechanismen.

Die planungsrechtlichen Grundlagen und Instrumente sind in den Ländern sehr unterschiedlich ausdifferenziert und jeweils mit spezifischen Governance-Mechanismen verbunden. Dadurch wird das System der österreichischen Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung unübersichtlich und komplex (Gruber/Kanonier 2018). Die Festlegung einheitlicher Begriffe, Regelungen und Standards ist kaum möglich.

Durch das Fehlen einer Rahmenkompetenz des Bundes hat eine gesamtösterreichische alpine Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung keine „Adresse/Telefonnummer“ im Sinne einer eindeutigen Zuständigkeit. Das einzige Gremium, in dem gesamtösterreichische, institutionen-übergreifende Themen behandelt und verhandelt werden, ist die ÖROK. Auf dieser Ebene sind aber keine rechtlich verbindlichen Festlegungen möglich.

REGIONALPOLITIK/ REGIONALENTWICKLUNG/ REGIONALWIRTSCHAFT – IM DICKICHT DES ÖSTERREICHISCHEN MEHREBENENSYSTEMS

Ähnlich ist die Situation bei Fragen der Regionalpolitik, der Regionalentwicklung und der Regionalwirtschaft. Auch die Regionalentwicklung findet in einem Mehrebenensystem statt, in der die Länder als Hauptträger agieren. Das komplexe System der Regionalentwicklung wird seit dem Beitritt Österreichs zur EU noch durch die Einbindung in die EU-Förderregimes angereichert. Zur koordinierenden Steuerung auf gesamtstaatlicher Ebene wurde das Aufgabenfeld der ÖROK um das Feld der Regionalpolitik und Regionalwirtschaft erweitert. Dazu wurde der Unterausschuss Regionalwirtschaft eingerichtet.



ALPINE RAUM- UND REGIONALPOLITIK IN DER UMSETZUNG

Der Alpenraum als spezifischer Raumtyp ist durch die Alpenkonvention, aber auch durch die EU-rechtliche Anerkennung als Makroregion und als räumlich abgegrenzte transnationale Förderkulisse (Alpenraumprogramm) rechtlich verankert. Mit dieser rechtlichen Verankerung einher geht die Behauptung von spezifischen räumlichen Eigenschaften, Besonderheiten und Betroffenheiten, die sowohl eine spezifische Alpine Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung als auch eine Regionalpolitik/Regionalentwicklung/Regionalwirtschaft rechtfertigen. In diesem Kontext sind alpine Raum- und Regionalpolitiken nicht nur dort, wo der Alpenraum ist, sondern sie erfordern auch einen spezifischen inhaltlichen Zugang. Die Grundsätze und Ziele dafür sind in den Protokollen der Alpenkonvention enthalten (siehe Kapitel 2 S. 14).

Rund 65 % des österreichischen Bundesgebietes gehören nach geomorphologischen Kriterien zum Alpenraum. Der Alpenraum in Österreich umfasst ganze Bundesländer (Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Kärnten) oder Teile von Bundesländern (Oberösterreich, Niederösterreich, Steiermark, Burgenland). Nur Wien als Bundesland und Gemeinde liegt außerhalb des österreichischen Alpenraums gemäß der Abgrenzung der Alpenkonvention. Im Alpenraumprogramm der EU und in der makroregionalen Strategie für den Alpenraum wird aus administrativen und funktionsräumlichen Gründen das gesamte Bundesgebiet Österreichs dem Alpenraum zugeordnet. Wenn in weiterer Folge von alpiner Raumentwicklung gesprochen wird, wird diese in erster Linie auf den Perimeter der Alpenkonvention und nicht auf das gesamte Staatsgebiet in Österreich bezogen.

Wie sieht die aktuelle Praxis der alpinen Raum- und Regionalpolitiken in Österreich aus? Wie kommt der Alpenraum in den österreichischen Raum- und Regionalpolitiken vor? Diese Fragen sollen in den folgenden Kapiteln behandelt werden.

ALPINE RAUMORDNUNG/RAUMPLANUNG/RAUMENTWICKLUNG FINDET STATT – DIE AKTUELLE PRAXIS

Der Alltag alpiner Raumpolitiken findet in der nominellen Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung in den Ländern und Gemeinden, in der funktionellen Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung auch auf Bundesebene statt. In diesem Kontext werden alpine Raumpolitiken in Österreich bereits jetzt überall dort umgesetzt, wo die Alpen sind. Im Folgenden wird die laufende Praxis anhand der Träger der Raumpolitiken aufgerollt.

Gemeinden

Die Gemeinden haben als Selbstverwaltungskörper in Österreich in der Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung eine besondere Funktion: Sie sind gemäß Bundesverfassung für die Vollziehung der örtlichen Raumplanung im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze zuständig. Sie treffen planerische Entscheidungen bezüglich der künftigen Gemeindeentwicklung sowie die Festlegung planungsrechtlicher Nutzungs- und Bebauungsmöglichkeiten auf parzellenscharfer Ebene. Die Instrumente dafür sind das Örtliche Entwicklungskonzept, in dem die Bedarfe, die strategische Zielrichtung und die Entwicklungsziele dargestellt werden sowie der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan als zentrale Ordnungsinstrumente der Flächennutzung. Da die Gemeinden die Raumordnungsgesetze der Länder im eigenen Wirkungsbereich vollziehen und an verordnete überörtliche Pläne gebunden sind, fungiert das Land als Aufsichtsbehörde, die die Pläne auf Gemeindeebene genehmigen muss (Gruber/Kanonier 2018).

In der Praxis der letzten Jahrzehnte dominieren die Entwicklungsinteressen der Gemeinden, Individualinteressen von Investoren und die eigentumsorientierten Bedürfnisse der Gemeindebürger:innen die örtliche Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung. Ein wichtiger Treiber dabei ist der Finanzausgleich. Die Gemeindeeinnahmen nehmen nach einem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu. Das bedeutet, dass die Pro-Kopf-Beträge mit zunehmender Einwohnerzahl steigen bzw. mit abnehmender Einwohnerzahl sinken. Das Einwohnerwachstum ist daher allein aus budgetären Gründen ein wichtiges Gemeindeziel. Seit 2017 werden für Gemeinden

bis 10.000 Einwohner:innen auch die touristischen Nächtigungszahlen bei der Mittelverteilung mitberücksichtigt. Die direkten Gemeindeeinnahmen entstehen vor allem aus der Grundsteuer, der auf Basis der Lohnsumme bemessenen Kommunalsteuer, Orts-, Kur- und Saisontaxen aus dem Tourismus sowie weiteren Gebühren (z.B. Müll-, Abwassergebühren, Parkraumbewirtschaftung, etc.) (KDZ 2020). Die Gemeinden verfolgen daher schon aus finanziellen Gründen vor allem Wachstumsinteressen, die von kapitalkräftigen Investoren bedient werden (z.B. durch Chaletdörfer, Einkaufszentren, etc.). Zusätzlich stehen sie unter dem Druck von Grundeigentümer:innen, die daran interessiert sind, dass ihre Flächen als Bauland gewidmet werden, sei es als Bauland für die eigenen Kinder, als Einnahmequelle oder zur Besicherung von Krediten. Gerade in kleineren Gemeinden ist diese Art von „Gefälligkeitspolitik“ ein wesentlicher Grund für die Neuwidmung von Bauland und für das Bauen im Grünland. Diese Phänomene führen regelmäßig zur Forderung, die örtliche Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung von den Gemeinden hin zu den Ländern oder auf eine regionale Ebene zu verlagern. Zuletzt wurde diese Forderung wieder vom „Klimarat der Bürger:innen“ einstimmig als Maßnahme in ihren Empfehlungen an die Bundesregierung erhoben (Klimarat 2022). Die immanente Dynamik der örtlichen Planung als bedarfsorientierte Entwicklungsplanung gilt für alle Gemeinden und nicht nur für die Alpengemeinden. In den Alpengemeinden wird die Dynamik durch die touristischen Interessen einerseits und die Bedrohung durch Bevölkerungsverluste andererseits nochmals verschärft. Vor diesem Hintergrund ist von den Gemeinden eine übergemeindliche, regionale oder gar alpenübergreifende Sicht der alpinen Raumentwicklung nicht zu erwarten.

Regionen

Regionale Raumpolitiken finden in Österreich in erster Linie innerhalb der Bundesländer statt. In den Landesgesetzen sind dafür als Instrumente regionale Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramme bzw. -konzepte für festgelegte Regionen/regionale Planungsräume vorgesehen. Diese können als Raumordnungs-/Raumplanungs-/Raumentwicklungspläne (z.B. Regionalprogramme in Salzburg, Regionale Entwicklungsprogramme in der Steiermark, regionale Entwicklungskonzepte in Vorarlberg) oder als thematisch orientierte sektorale

Pläne (z.B. Regionalprogramme betreffend landwirtschaftliche Vorrangflächen in Tirol) ausgeführt werden. Sie können als Verordnungen sowohl für die Landes- als auch für die Gemeindeplanung verbindlich gemacht werden. Vielfach bleiben die regionalen Raumpläne als Konzepte jedoch im informellen Rahmen und dienen in erster Linie der strategischen Orientierung der Landesplanung selbst. Als Planungsträger treten die Länder oder Regionen in Form von Regional- oder Planungsverbänden auf. In den meisten Fällen erfolgt eine mehr oder weniger intensive Einbeziehung der Gemeinden, von Regionalverbänden und anderen regionalen Stakeholdern (Gruber/Kanonier 2018). In den Alpenbundesländern sind regionale Raumpläne damit auch alpine Raumpläne. In den übrigen Bundesländern erfolgt die regionale Abgrenzung nicht nach rein topografischen raumtypenspezifischen Kriterien. Auch wenn es in allen Landesraumordnungsgesetzen regionale Raumpläne als Instrumente gibt, ist die Umsetzung in den Bundesländern doch sehr unterschiedlich. Während es in einigen Bundesländern eine flächendeckende Umsetzung von verbindlichen regionalen Raumplänen gibt, gibt es solche in anderen Bundesländern nur für Teilregionen, in einer Mischung zwischen verbindlichen und unverbindlichen Plänen sowie umfassenden und sektoralen Plänen.

Umfassende aktuelle verordnete regionale Raumpläne für alpine Regionen gibt es nur in den Bundesländern Salzburg, Steiermark und Niederösterreich. In Kärnten stammen die regionalen Entwicklungsprogramme aus den 1980er Jahren, in Oberösterreich und im Burgenland gibt es keine verbindlichen regionalen Ordnungs- oder Entwicklungsprogramme. Darüber hinaus sind regionale Raumpläne bis auf wenige Ausnahmen auf Regionen innerhalb der Landesgrenzen beschränkt.

In Tirol und Vorarlberg gibt es verordnete und damit verbindliche sektorale Regionalprogramme: in Tirol betreffend landwirtschaftlicher Vorrangflächen und in Vorarlberg zur Festlegung überörtlicher Freiflächen in den Talsohlen des Rheintals und des Walgaus.

Regionale Raumpläne könnten ein geeignetes Instrument für die Alpine Raumordnung sein. Sie könnten angepasst an die raumtypenspezifische Vielfalt innerhalb des Alpenraums die allgemeinen alpen-spezifischen Anforderungen mit den besonderen kleinräumigen/regionalen Anforderungen durch

ordnungs- und entwicklungsplanerische Maßnahmen kombinieren. Das ist bereits derzeit zumindest innerhalb der Bundesländergrenzen möglich, wird aber nur teilweise wahrgenommen. Außerdem fehlt bisher ein bundesländerübergreifender überregionaler Rahmen für den österreichischen Alpenraum, der über die grundsätzlichen und generellen Festlegungen der Alpenkonvention hinausgeht.

Bundesländer

Landesraumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung

Nominelle Alpine Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung findet in Österreich auf der Ebene der Bundesländer statt. In den Landesraumordnungsgesetzen werden die Grundsätze und Ziele der Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung festgehalten, die Instrumente der überörtlichen und örtlichen Planung sowie die Zuständigkeiten,

Prozesse und Verfahren festgelegt. In Landesraumordnungskonzepten und -entwicklungsprogrammen sowie in sektoralen Raumplänen können die Ziele und Maßnahmen der überörtlichen Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung in einer umfassenden Form festgelegt werden. Da der Gestaltungsspielraum der Gemeinden durch überörtliche Festlegungen definiert wird, haben die Länder weitreichende Möglichkeiten, auf die Gemeindeplanung einzuwirken, sofern sie überörtliche Interessen geltend machen und begründen können. Diese Möglichkeiten werden in Österreich aber nicht ausgeschöpft. Ausgeprägte, gut begründete und verordnete überörtliche Raumpläne (z.B. Siedlungsgrenzen, Vorrangzonen für Landwirtschaft/Grünräume) wären eine praktikable Alternative zu einer Kompetenzverlagerung von der Gemeinde- auf die Regions- oder Landesebene, welche mit einer unrealistischen Verfassungsänderung verbunden wäre.

Übersicht der rechtlich verbindlichen integrierten und sektoralen Landesraumordnungsprogramme:

Bundesland	Rechtlich verbindliche Planungsgrundlagen	
Kärnten	Sachgebietsprogramm für Standortträume für Windkraftanlagen Sachgebietsprogramm Photovoltaikanlagen	LGBL. Nr.46/2016 LGBL. Nr.44/2003
Niederösterreich	Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung Sektorales Raumordnungsprogramm über die Freihaltung der offenen Landschaft	LGBL. Nr.8001-0 (49/2014) LGBL. Nr.8000-23 (72/2007)
Oberösterreich	Landesraumordnungsprogramm 2017	LGBL. Nr.21/2017
Salzburg	Landesentwicklungsprogramm 2003 Sachprogramm für die Errichtung oder Änderung von Schianlage	LGBL. Nr.94/2003 LGBL. Nr.49/2008
Steiermark	Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Windenergie Entwicklungsprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume	LGBL. Nr.72/2013 idF. 106/2014 LGBL. Nr.117/2005
Tirol	Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm 2018 Raumordnungsprogramm über den Schutz der Gletscher	LGBL. Nr.145/2018 LGBL. Nr.43/2006
Vorarlberg	Keine rechtsverbindlichen Gesamtpläne	
Burgenland	Landesentwicklungsprogramm 2011	LGBL. Nr.71/2011

Quelle: Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. (2018): **Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik**. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202; ÖROK-Rechtschronik 2022

Die Übersicht zeigt das fragmentierte Bild der verbindlichen Raumpläne auf Landesebene. Viele Pläne sind veraltet und nicht mehr aktuell, es fehlen sowohl flächendeckende Landes- als auch Sektorpläne.

Die Landesebene hat alle Kompetenzen und Instrumente für Alpine Raumordnung. Wenn etwa die Ziele und Inhalte der Alpenkonvention nur unzureichend erreicht bzw. umgesetzt werden, liegt das nicht an einem Mangel an Planungsinstrumenten, sondern an der Qualität der Umsetzung. Die Landesplanung bleibt allerdings auf das jeweilige Bundesland beschränkt. Derzeit besteht ein „österreichisches alpines Raumentwicklungskonzept“ aus der Summe der Raumpläne der Bundesländer, die einen Alpenanteil aufweisen. Ein solches Puzzle ist allerdings räumlich lückenhaft und sektoral fragmentiert.

Funktionelle Sektorplanung

Neben der eigentlichen Raumordnungskompetenz haben die Länder auch raumrelevante sektorale Kompetenzen. Dabei ist vor allem auf das Naturschutzrecht hinzuweisen, da durch die Festlegung von Naturschutzgebieten, Europaschutzgebieten (Natura 2000), Landschaftsschutzgebieten, Nationalparks, Naturparks, geschützten Landschaftsteilen oder Ruhegebieten (z.B. Tirol) gerade für den Alpenraum die räumlichen Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten maßgeblich gesteuert werden können.

Fachplanungen des Bundes

Die wesentlichen raumrelevanten Fachplanungen des Bundes betreffen das Forstwesen, die Wasserwirtschaft, das Verkehrswesen, die Rohstoff- sowie die Energiewirtschaft. Neben den entsprechenden gesetzlichen Regelungen kann der Bund durch Investitionen und Förderungen die Raumentwicklung in unterschiedlichen Bereichen (z.B. Wirtschaft, Tourismus) gezielt beeinflussen. Zur Gestaltung der Umsetzung werden Pläne und Strategien entwickelt, die handlungsleitend für die Verwaltungstätigkeiten sind.

Die Analyse von sektoralen Bundesstrategien, -konzepten und -plänen zeigt, dass es keine funktionellen sektoralen Raumkonzepte oder -pläne für den Alpenraum gibt. Teilweise wird aber in der Analyse und/oder bei den Maßnahmen auf die Besonderheiten des Alpenraums eingegangen:

- In mehreren Strategien wird auf die jeweils relevanten Protokolle der Alpenkonvention Bezug

genommen (Mobilitätsmasterplan, Biodiversitätsstrategie, Waldstrategie);

- Einige Strategien und Pläne haben für alpine Räume eine besondere Bedeutung, da der alpine Raum als hauptsächlich betroffener Raum angesprochen wird: Gefahrenzonenplanung, Waldstrategie, Aktionsprogramm Schutzwald;
- In manchen Strategien wird auf den Alpenraum als Referenz für notwendige Maßnahmen verwiesen (Waldstrategie, Biodiversitätsstrategie, Klimawandelanpassungsstrategie)
- In wenigen Strategien, Konzepten und Plänen werden auch explizite alpenraumspezifische Maßnahmen angeführt (Klimawandelanpassungsstrategie, Biodiversitätsstrategie).

In vielen Strategien wird der Alpenraum aber weder direkt noch indirekt adressiert. Dazu zählen:

- Plan T – Masterplan für Tourismus
- Masterplan Ländlicher Raum 2017
- Mission 2030 – Klima- und Energiestrategie für Österreich
- Klima- und Energieplan 2030
- Bioökonomiestrategie Österreich
- Masterplan Rohstoffe 2030
- Österreichische Kreislaufwirtschaftsstrategie

Die meisten nationalen Strategien, Konzepte und Pläne weisen keine raumtypenspezifischen Differenzierungen auf, da sie sich auf das gesamte Bundesgebiet beziehen und allgemeingültige Ziele und Maßnahmen formulieren. Als „Gefäß“ für alpine Raumentwicklung wird die Alpenkonvention gesehen. Eine eigene sektorale und nationale alpine Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung existiert nicht.

ÖROK

Für gebietskörperschaften- und sektorübergreifende Raumpolitiken ist in Österreich die ÖROK als Koordinationsorgan der eigentlichen Träger der nominellen und funktionellen Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung zuständig. Die Adresse für eine alpine Raumpolitik ist daher die ÖROK. Die Instrumente der ÖROK sind:

- Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) (Beschluss der Politischen ÖROK);
- ÖROK-Empfehlungen (Beschluss der Politischen ÖROK);
- ÖROK-Fachempfehlungen (Beschluss der Stellvertreterkommission);
- Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften zu ausgewählten Themen als Impulse für die Planungs-träger.

Die Empfehlungen der ÖROK haben zwar keinen verbindlichen Charakter, aber durch die politische Beschlussfassung bekennen sich die ÖROK-Partner zumindest zu einer Umsetzung im eigenen Wirkungsbereich. Die tatsächliche Umsetzung obliegt der Praxis der ÖROK-Partner.

Österreichische Raumentwicklungskonzepte (ÖREK)

Das erste Österreichische Raumentwicklungskonzept wurde 1981 erstellt. Weitere Konzepte wurden 1991, 2001, 2011 und 2021 verabschiedet.

Während in den ÖREKs 1981 und 1991 der Alpenraum in Analyse, Zielen und Maßnahmen noch direkt angesprochen wird, ist der Alpenraum in den Konzepten 2001, 2011 und 2021 explizit nur mehr durch den Verweis auf die Alpenkonvention enthalten. Daraus lässt sich schließen, dass für die raumrelevanten Institutionen in der ÖROK die Raumpolitik zur Entwicklung des gesamtösterreichischen Alpenraums an die 1991 ratifizierte Alpenkonvention und die auf EU-Ebene angesiedelten Förderprogramme (Alpenraumprogramm, bilaterale Interreg-Programme) delegiert wird. Der Alpenraum spielt in der innerösterreichischen Diskussion über Raumtypen auch keine Rolle mehr. Es wird unterschieden in urbane und ländliche Räume (ÖREK 2001), Funktionsräume (ÖREK 2011) und Räume mit typischen Merkmalskombinationen (ÖREK 2030), die sich alle auch in alpinen Regionen wiederfinden. In diesen differenzierteren Raumtypen spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass sich der Alpenraum selbst durch sehr unterschiedliche räumliche Eigenschaften auszeichnet, die jeweils eigener Strategien, Ziele und Maßnahmen bedürfen. Ein „Alpines Raumentwicklungskonzept für Österreich“ müsste sich daher auf jene Aspekte fokussieren, die für den gesamten österreichischen Alpenraum relevant sind.

ÖROK-Empfehlungen

ÖROK-Empfehlungen dienen der Präzisierung des ÖREK für ausgewählte Themen oder als Reaktion auf aktuelle Herausforderungen. ÖROK-Empfehlungen enthalten gemeinsam akkordierte Leitlinien zu zentralen Fragestellungen der Raumentwicklung und werden vom politischen Gremium der ÖROK abgestimmt und verabschiedet. Die Umsetzung obliegt den ÖROK-Mitgliedern. Seit Einrichtung der ÖROK im Jahr 1971 wurden 57 Empfehlungen verabschiedet. Drei dieser Empfehlungen beschäftigen sich dezidiert mit dem Alpenraum:

- ÖROK-Empfehlung Nr. 4 aus dem Jahr 1975: „Ziele für die Entwicklung der Berggebiete“. In dieser Empfehlung werden Ziele für die Berggebiete als „Lebensraum der Bevölkerung“, als „Erholungsraum“ und als „Wirtschaftsraum“ festgelegt. Die Empfehlung wird als Vorgriff auf ein erstes gesamtösterreichisches Raumentwicklungskonzept gesehen.
- ÖROK-Empfehlung Nr. 25 aus dem Jahr 1986: „Empfehlung zur Beurteilung von Aufstiegshilfeprojekten – Beurteilungsschema Förderung“

In dieser Empfehlung wird ein Beurteilungsschema für neue Aufstiegshilfen vorgelegt, das auf ein ungebremstes und unkoordiniertes Wachstum der Seilbahnkapazitäten reagieren soll. Dabei werden als Kriterien „regionale Bedürftigkeit“ und „regionaler Bedarf“ kombiniert. Neue Aufstiegshilfen sollen vor allem dort gefördert werden, wo ein regionalwirtschaftlicher Nachholbedarf besteht, während das Wachstum in den Regionen hoher Fremdenverkehrsintensität gebremst werden soll.

- ÖROK-Empfehlung Nr. 41 aus dem Jahr 1993: „Raumordnung und Alpenschutz in Österreich“

Diese Empfehlung stellt eine Konkretisierung des „Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 1991“ für die spezifischen Probleme des Alpenraums unter Berücksichtigung der internationalen Alpenkonvention und der damals aktuellen Diskussion des Raumordnungsprotokolls und anderer Protokolle (z.B. Bergwald, Verkehr, Tourismus, etc.) dar. In dieser Empfehlung werden allgemeine Grundsätze sowie Ziele und Maßnahmen für die Themen „Freiraum“ mit den Subthemen „Landwirtschaft“ und „Bergwald“, „Siedlungsraum“ mit den Subthemen „Wohnen und Siedlungswesen“, „Regionale Wirtschaft“, „Ver- und Entsorgung“ und „Energiewirtschaft“ sowie für die Themen „Tourismus“ und „Verkehr“ verabschiedet.

Nach 1993 wurden keine Empfehlungen mehr beschlossen, die den Alpenraum dezidiert zum Thema haben. In den letzten Jahren wurden mehrere Empfehlungen zu Raumordnung und Naturgefahren ausgearbeitet, die für den Alpenraum besonders relevant sind, aber sich nicht ausschließlich auf den Alpenraum beziehen. Dazu zählen:

- ÖROK-Empfehlung Nr. 52 aus dem Jahr 2005:
„Zum präventiven Umgang mit Naturgefahren“;
- ÖROK-Empfehlung Nr. 54 aus dem Jahr 2016:
„Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung“;
- ÖROK-Empfehlung Nr. 57 aus dem Jahr 2018:
„Hochwasserrisikomanagement“.

Historisch betrachtet war das Instrument der ÖROK-Empfehlung das Gefäß für Beschlüsse zur alpinen Raumentwicklung in Österreich. Die in den einschlägigen Empfehlungen enthaltenen Inhalte sind in die Alpenkonvention und ihre Protokolle eingeflossen. Seither werden umgekehrt die Protokolle der Alpenkonvention als Referenz für die nominelle und funktionelle Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung in Österreich herangezogen.

Schlussfolgerungen

Die Praxis rechtlich verbindlicher alpiner Raumpolitik in Österreich findet auf Landesebene statt. Alpine Raumentwicklung besteht aus der Summe der räumlichen Landes-, Regional- und Sektorplanungen. Auf der überörtlichen Ebene ergibt sich für Österreich insgesamt und für den Alpenraum im Besonderen ein lückenhaftes und fragmentiertes Bild von Landesraumordnungsprogrammen, regionalen Raumordnungsprogrammen und sektoralen Programmen. Der Alpenraum wird nur durch die örtliche Raumordnung auf Gemeindeebene flächendeckend abgedeckt. Die Gemeinden verfolgen aber aus systemischen Gründen keine Raumpolitiken im Sinne alpenweiter Zielsetzungen. Generell gibt es ein umfassendes Instrumentarium zur zielorientierten Gestaltung von alpinen Raumpolitiken im Sinne der Alpenkonvention. Eine mangelnde Zielerreichung der Protokolle der Alpenkonvention ist in einem höheren Maß auf die Praxis der Umsetzung als auf fehlende Konzepte und Instrumente zurückzuführen.

Auf gesamtösterreichischer Ebene gibt es aufgrund einer fehlenden Bundeskompetenz für Raumord-

nung/Raumplanung/Raumentwicklung nur unverbindliche Konzepte. Als zuständiges Gremium für die gesamtösterreichische Raumpolitik wurde die ÖROK als Koordinationsorgan eingerichtet. Ein unverbindliches Raumentwicklungskonzept für Österreich wird im Rahmen der ÖROK seit 1981 alle zehn Jahre für ganz Österreich erstellt. Der Alpenraum wird seit dem Inkrafttreten der Alpenkonvention und ihren Protokollen dabei nicht mehr als eigener Raumtyp angesprochen. Vielmehr wird auf die Alpenkonvention als Auftrag für die Raumentwicklung hingewiesen. Das gilt auch für sektorale Strategien auf Bundesebene. Alpine Raumentwicklung wurde quasi an die Alpenkonvention „ausgelagert“. Vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsprotokolls der Alpenkonvention wurde Alpine Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung in ÖROK-Empfehlungen dezidiert angesprochen. ÖROK-Empfehlungen wären also das geeignete Instrument für eine gesamtösterreichische alpine Raumentwicklung.

Alpine Raumpolitik in Österreich müsste sich aber vom gesamtösterreichischen Raumentwicklungskonzept und von den sektoralen Raumpolitiken inhaltlich klar unterscheiden, um einen Mehrwert zu erzeugen und die Bereitschaft zur Beteiligung der relevanten Institutionen an der Ausarbeitung und Umsetzung zu gewinnen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass eine Initiative für eine alpine Raumentwicklungsperspektive oder ein alpines Raumentwicklungskonzept von den übergeordneten alpenweiten Gremien der Alpenkonvention und/oder der EUSALP ausgehen müsste, also von jenen Ebenen, auf die alpine Raumentwicklung seit Begründung der Alpenkonvention hin verlagert wurde. Dies wäre auch deshalb notwendig, weil ein österreichischer Alleingang von den maßgeblichen Akteuren (v.a. Bundesländer) als nicht sinnvoll erachtet wird. Neben der Einbettung einer alpinen Raumentwicklung in das österreichische Rechtssystem ist damit die Frage der Einbettung in den internationalen Rahmen des Alpenraums zu klären.

ALPINE REGIONALPOLITIK – VIELE KÖCHE IN VIELEN KÜCHEN

Ähnlich wie bei den Raumpolitiken gibt es eine Praxis alpiner Regionalpolitik in den alpinen Bundesländern und den Bundesländern mit Anteilen am Alpenraum. Regionalpolitik in alpinen Regionen versteht sich aber außer in den auf den Alpenraum bezogenen EU-Förderprogrammen nicht dezidiert

Regionale Handlungsebene Steiermark 2019

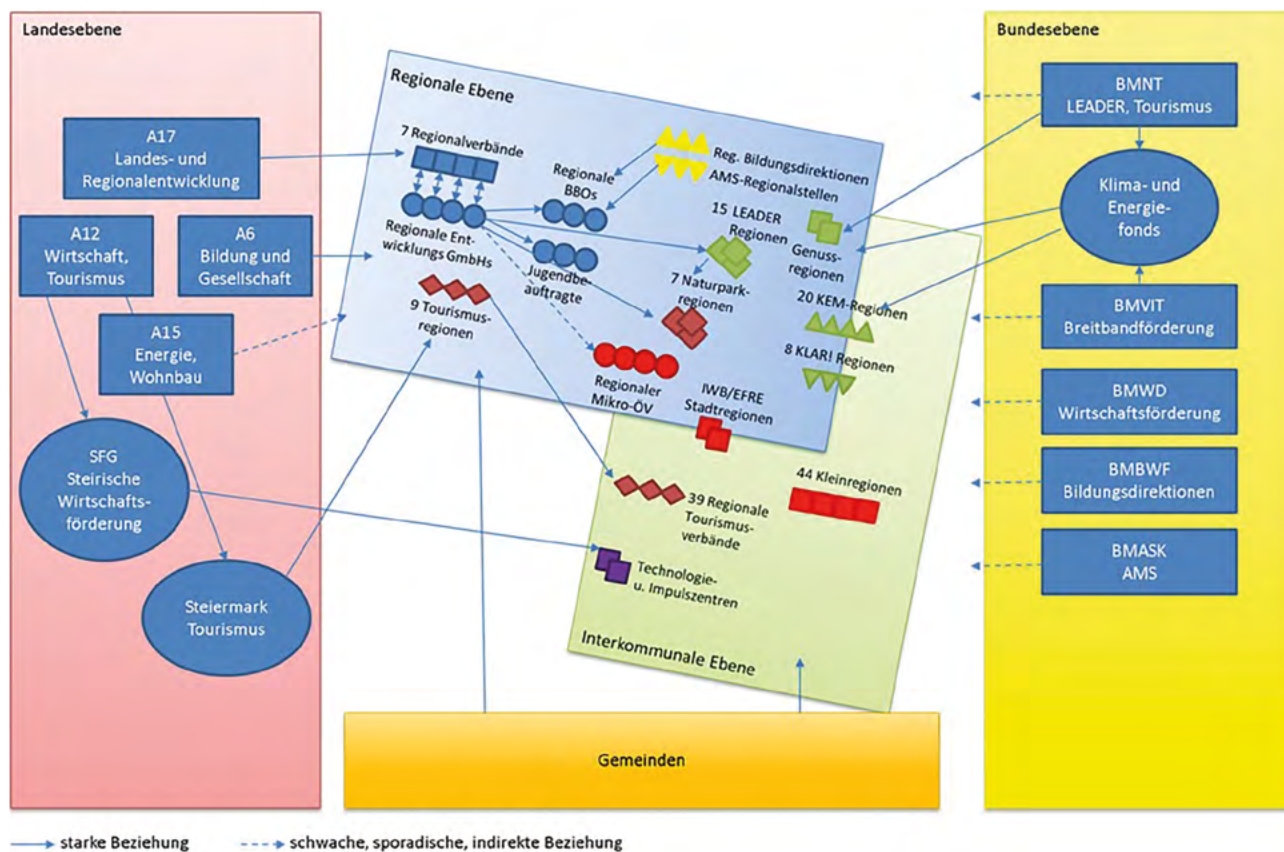


Abbildung 3: **Strukturschema der regionalen Handlungsebene am Beispiel der Steiermark**

Quelle: ÖAR, Rosinak & Partner ZTGmbH (2020): Die regionale Handlungsebene stärken: Status, Impulse & Perspektiven. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr.208

als alpine Regionalpolitik. Durch die EU-Kohäsions- und agrarpolitischen Instrumente wurden die unter dem Titel Regionalpolitik gewidmeten Mittel deutlich ausgeweitet, die Länder als regionalpolitische Handlungsebene aufgewertet und ein flächen-deckendes System an Regionalmanagementorganisationen etabliert (Gruber/Kanonier 2018).

Zur thematischen Ausrichtung und Schwerpunktsetzung werden nationale Strategien, Landesstrategien, regionale Strategien und förderprogrammspezifische Strategien (z.B. LEADER-Strategien, stadregionale Strategien) ausgearbeitet.

Alpine Regionalpolitik im Rahmen der EU-Förderprogramme

Der „Europäische Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) ist vor allem durch seine bilateralen und transnationalen Programme (INTERREG) für den Alpenraum von Relevanz. Der Alpenraum hat vollständig oder teilweise Anteile an bilateralen grenzüberschreitenden Programmen. Im transnatio-

nalen Alpenraumprogramm ist ganz Österreich Teil der Gebietskulisse. 2015 wurde darüber hinaus der Alpenraum zu einer Europäischen Makroregion, für die eine Makroregionale Strategie ausgearbeitet und durch den Europäischen Rat verabschiedet wurde. In der makroregionalen Strategie stimmen die Länder des Alpenraums ihre Entwicklungsstrategien im Rahmen der EUSALP ab und versuchen sie in die Umsetzung zu bringen. Das ganze Bundesgebiet Österreichs ist Teil der Makroregion Alpenraum.

Auf nationaler Ebene in Österreich gibt es für die EU-Fonds geteilte Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Die Koordination der Umsetzung der Kohäsionspolitik wurde daher der ÖROK übertragen, wo im Rahmen einer Partnerschaftsvereinbarung eine partnerschaftliche Strategieentwicklung für die thematischen Schwerpunktsetzungen innerhalb der Fonds erfolgt. Dabei wurden die großen Herausforderungen durch die Klimakrise und die damit verbundene Transformation unseres Gesellschafts- und Wirtschaftssystems auch für den

Alpenraum in der aktuellen Programmierung für die Periode 2021–2027 bereits adressiert.

Ein weiterer zentraler Pfeiler der EU-Förderung ist die ländliche Entwicklungs- und Agrarpolitik im Rahmen der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP) der EU. Für den Alpenraum besonders relevant ist das Agrarumweltprogramm (ÖPUL) zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2014–2020). Direkt angesprochen wird der Alpenraum durch die Förderung für benachteiligte landwirtschaftliche Betriebe. In Gebieten mit erschweren Produktionsbedingungen (z.B. Hang- und Höhenlagen) erhalten landwirtschaftliche Betriebe Ausgleichszahlungen (Gruber/Kanonier 2018). Für die Regionalentwicklung von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus das Programm zur Förderung der ländlichen Entwicklung (LEADER). Der gesamte österreichische Alpenraum wird mit Ausnahme größerer Städte von LEADER-Regionen abgedeckt. Basierend auf den Stärken/Schwächen/Chancen/Risiken der jeweiligen Regionen werden angepasste Entwicklungsstrategien ausgearbeitet, die die Grundlage für Projektförderungen bilden. Es ist davon auszugehen, dass in den Alpenregionen alpenspezifische Strategien entwickelt und Projektförderungen vergeben werden.

Regionalpolitik auf nationaler Ebene

Die Kompetenz für die Regionalpolitik auf nationaler Ebene liegt vor allem bei den Ländern, auch wenn der Bund Förderprogramme bereitstellt, die auf der regionalen Ebene andocken (z.B. Klima- und Energieregionen, Klimawandelanpassungsregionen im Rahmen des KLIEN-Förderprogramms, Arbeitsmarktreionen des AMS, etc.). Im Rahmen von zwei ÖREK-Partnerschaften wurde versucht, eine bessere Koordination der Instrumente und Institutionen zur Stärkung der regionalen Handlungsebene zu etablieren. Angesichts des äußerst komplexen Systems der Regionalpolitik handelt es sich dabei um ein schwieriges Unterfangen.

Ähnlich wie bei den LEADER-Regionen ist davon auszugehen, dass in den alpinen Regionen oder in Regionen mit alpinen Gebietsanteilen die alpenspezifischen Besonderheiten und Bedürfnisse aufgegriffen und berücksichtigt werden.

Schlussfolgerungen

Eine alpenweite Regionalpolitik in Österreich besteht einerseits aus den bilateralen INTERREG-Programmen in den grenzüberschreitenden Alpenregionen, aus der transnationalen Strategie des Alpenraumprogramms sowie der makroregionalen Strategie für den Alpenraum, andererseits – wie bei der Raumpolitik – aus der Summe der regionalen, länder- und bundesspezifischen Regionalpolitiken mit ihren Instrumenten. Im Gegensatz zur Raumpolitik (Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung) ist aber von einer weitgehend vollständigen Abdeckung des Alpenraums mit einer alpenspezifischen Praxis der Regionalpolitik auszugehen. Zusätzliche entwicklungspolitische Initiativen erscheinen vor diesem Hintergrund nicht erforderlich und würden auch auf keine Nachfrage stoßen. Es stellt sich aber die Frage, wie die Regionalpolitik im Sinne raumpolitischer Ziele gut genutzt werden kann und umgekehrt, wie entwicklungspolitische Ziele des Alpenraums durch Raumpolitiken unterstützt werden können. Dafür wäre mit der EUSALP ein Rahmen verfügbar, in dem unter Einbeziehung der Alpenkonvention die wechselseitige Überlappung von Raum- und Regionalpolitiken angegangen werden könnte, damit Synergieeffekte besser gehoben werden können.

EMPFEHLUNGEN

EINBETTUNGSMÖGLICHKEITEN ALPINER RAUM- UND REGIONALPOLITIK IN DAS ÖSTERREICHISCHE RECHTSSYSTEM

Die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Praxis der alpinen Raum- und Regionalpolitiken in Österreich führt in der Frage der Einbettung eines alpinen Raumentwicklungskonzepts in den österreichischen Rechtsrahmen zu folgenden Schlüssen:

- Es gibt keinen Bedarf für zusätzliche alpine regionalpolitische Konzepte, aber für eine bessere Verzahnung zwischen Regional- und Raumpolitiken.
- Österreichische alpine Raum- und Regionalpolitiken wurden seit den 1990er Jahren auf die transnationale Ebene der Alpenkonvention und der

EUSALP „ausgelagert“. Gesamtösterreichische Aktivitäten zum Alpenraum erfolgen in erster Linie durch einen Anstoß von der transnationalen Ebene des Alpenraums (Alpenkonvention, EUSALP).

- Alpine Raumpolitiken in Österreich erfolgen in einem komplexen Mehrebenensystem zwischen Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden sowie nominellen und funktionellen Raumpolitiken. Eine gebietsübergreifende alpine Raumpolitik in Österreich muss daher in ein Mehrebenen-Governance-System eingebunden sein, unabhängig davon, ob es um rechtlich verbindliche Instrumente (nominelle Raumordnung), funktionelle Instrumente (sektorale Raumpolitiken) oder um unverbindliche strategische und konzeptuelle Raumentwicklung geht.
- Im österreichischen raumpolitischen Rechtsrahmen wäre die ÖROK die Institution, in der alpine Raumordnung auf österreichischer Ebene am besten positioniert ist.
- Innerhalb der ÖROK wäre das Instrument der ÖROK-Empfehlung geeignet, eine institutionenübergreifende Verständigung auf Inhalte und Vorgangsweisen zur Alpenen Raumordnung/ Raumplanung/ Raumentwicklung in Österreich zu entwickeln. Auch wenn ÖROK-Empfehlungen keinen bindenden Charakter haben, so entsteht durch den gemeinsamen politischen Beschluss eine Selbstverpflichtung aller raumrelevanten Institutionen, die rechtlich bindende Raumpolitiken umsetzen können. Ein solcher gemeinsamer Beschluss würde auch eine Legitimation für weitere Aktivitäten Österreichs zum Thema Raumpolitiken innerhalb der Alpenkonvention begründen.
- Innerhalb der ÖROK könnte eine ÖREK-Partnerschaft als operativer inhaltlicher Träger zur Entwicklung eines alpinen Raumentwicklungskonzeptes eingerichtet werden.
- Das Österreichische Raumentwicklungskonzept und sektorale Raumpolitiken des Bundes decken hingegen bereits jetzt den Alpenraum ab. Es gibt daher keinen Bedarf an einem alpinen Raumentwicklungskonzept auf der Flughöhe des ÖREK oder sektoraler Bundesstrategien.
- Ein räumliches Konzept für den österreichischen Alpenraum muss sich sowohl vom ÖREK und

den nationalen Sektorpolitiken als auch von den Protokollen der Alpenkonvention inhaltlich substantiell unterscheiden. Das würde ein höheres Maß an Konkretheit und eine Konzentration auf Themen erfordern, für die eine Gesamtsicht auf den österreichischen Alpenraum notwendig und sinnvoll ist.

- Ein alpinen Raumentwicklungskonzept muss sich der Frage der Umsetzungspraxis stellen. Hehre Ziele und gut gemeinte Pläne helfen nicht, wenn sie in der Praxis nicht, nur teilweise oder ohne die erwünschte Wirkung zu erzeugen, umgesetzt werden.

Während die Frage der rechtlichen Einbettung relativ klar beantwortet werden kann, sind die inhaltliche Stoßrichtung und die Flughöhe eines solchen österreichischen alpinen Raumentwicklungskonzeptes sowie die Einbettung in den Alpenraum insgesamt die Schlüsselfragen für die Bereitschaft zur Beteiligung und zum Einsatz von Ressourcen durch die relevanten Institutionen in Österreich.

PROZESSUALE EINBETTUNG EINES ALPINEN RAUMENTWICK- LUNGSKONZEPTE

Der Erfolg des Arbeitens in Mehr-Ebenen-Governance-Systemen ist sehr stark von der Qualität des Kooperationsprozesses abhängig. Damit ein Kooperationsprozess in die Wege geleitet werden kann, muss für die beteiligten Akteurssysteme ein Mehrwert erkennbar sein, der ohne diesen Prozess nicht erreichbar wäre. Für die Bereitschaft, personelle und finanzielle Ressourcen für ein alpinen Raumentwicklungskonzept einzusetzen, braucht es daher klare Ergebnisziele, die diesen Mehrwert sichtbar machen können. Das ist im österreichischen Governance-System der überörtlichen Raumpolitiken umso wichtiger, als die personellen und finanziellen Ressourcen in den Institutionen äußerst knapp sind.

Es wird daher zumindest eine zweistufige Vorgangsweise erforderlich sein. Im ersten Schritt wird es darum gehen, den angestrebten Mehrwert zu identifizieren, das heißt die Bedarfe zu klären und die Ergebnisziele zu formulieren.

Dazu könnte ohne Anspruch auf Vollständigkeit die Klärung folgender Fragen beitragen:

- Welche Festlegungen, die über die Alpenkonvention, sektorale Bundesstrategien, das ÖREK und relevante ÖREK-Empfehlungen hinausgehen, sollen mittels eines alpinen Raumentwicklungskonzepts erreicht werden?
- Welche überörtlichen Festlegungen sollen im Sinne der Ziele der Alpenkonvention die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden steuern und beschränken (z.B. Siedlungsgrenzen, landwirtschaftliche Vorrangflächen, etc.)?
- Zu welchen thematischen Schwerpunkten benötigt es österreichweite bzw. alpenweite Festlegungen, die über bestehende Konzepte hinausgehen (z.B. Standortkriterien für erneuerbare Energieanlagen im Alpenraum, touristische Entwicklungsgebiete und Limitierungen, Biodiversitätssicherung, etc.)?
- Sollen angebotsorientierte quantitative Festlegungen geprüft werden (z.B. Obergrenzen für die Flächeninanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen, Obergrenzen für touristische Angebote, Mindestflächen für „Ruheräume“, etc.)?
- Sollen ergänzende Grundlagen für raumrelevante Festlegungen erstellt werden (z.B. Inventar von „Weißzonen“ (Beispiel Vorarlberg) als noch vorhandene ursprüngliche, naturnahe und wenig erschlossene alpine Landschaftsräume, Kriterien für spezifische Raumnutzungen und Standortentwicklungen, etc.)?
- Soll ein solches Raumentwicklungskonzept Pläne enthalten, in denen räumliche Gebiete und Standorte festgelegt sind und sichtbar gemacht werden, die mit bestimmten Ordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen verbunden sein sollen (z.B. großräumige alpine Ruhezonen, Räume mit touristischen Nutzungsintensitäten, Standorte für Energiegewinnung, etc.)?
- Wie kann die Praxis der Umsetzung von bestehenden Plänen und Instrumenten verbessert werden?

Der Anstoß für eine solche erste Prozessphase könnte von unterschiedlichen Institutionen ausgehen:

- Der Alpenkonvention oder der EUSALP selbst im Bewusstsein, dass es einen Bedarf an spezifischen alpenweiten raumpolitischen Festlegungen über die bestehenden Protokolle und Programme hinaus gibt;
- der österreichischen Bundesregierung in Wahrnehmung der Vereinbarungen im Regierungsprogramm 2020-2024;
- anderen institutionellen ÖROK-Akteuren im Alpenraum;
- Nichtregierungsinstitutionen.

Die Durchführung dieser ersten Prozessphase sollte für die österreichische Positionierung am besten innerhalb der ÖROK stattfinden. Ergebnis dieser ersten Phase wäre ein „Arbeitsauftrag“. Je nach Gegenstand dieses Arbeitsauftrags sollte das richtige Arbeitsformat gewählt werden.

STRATEGISCHE EINBETTUNG EINES ALPINEN RAUMENTWICK- LUNGSKONZEPTE FÜR ÖSTER- REICH IN EINEN ALPENWEITEN RAHMEN

Der Autor vertritt, wie bereits dargestellt, die Hypothese, dass die Bereitschaft der österreichischen Akteure (die ÖROK-Mitglieder), sich an der Ausarbeitung eines österreichischen alpinen Raumentwicklungskonzepts zu beteiligen nicht ausreichend vorhanden ist. Es bedarf eines externen Anstoßes, der von den alpenweiten Institutionen „Alpenkonvention“ und „EUSALP“ ausgehen müsste. Ein Auftrag etwa der Ministerkonferenz für Raumordnung in der Alpenkonvention/EUSALP, eine raumpolitische Entwicklungsperspektive/ein alpines Raumentwicklungskonzept auszuarbeiten, könnte den Anstoß auch für eine innerösterreichische Auseinandersetzung mit dem Thema geben, um gemeinsame österreichische Positionen und Vorschläge zu entwickeln und sich mit den Vorschlägen anderer Alpenraumregionen auseinanderzusetzen.

5| Erfahrungsbericht: Gemeinden unter Druck

Geli Salzmann

EINE GEBIRGSKETTE, 6.200 GEMEINDEN

Zweifelsohne sind die Alpen eine einzigartige Kultur- und Berglandschaft. Unterschiedliche Abgrenzungen und Definitionen ergeben verschiedene Interpretationen der Bezugsgröße des Alpenraums (z. B. 6.200 Gemeinden im Anwendungsbereich der Alpenkonvention). Selbsterklärend erscheint die visuelle Abgrenzung aus der Ferne betrachtet. Ob vom Luitpoldhügel in München, vom Grand Ballon im Elsass

oder vom Ufer der Adria in Piran; bei klarer Sicht sind die Gebirgszüge der Alpen als Ganzes lesbar.

Einige Gemeinden erleben derzeit eine Renaissance. Eine intakte Landschaft, gutes Mobilitätsangebot, die gesunde Luft und klares Wasser, eine sichere Umgebung, kühle Sommer, all dies sind Attribute, die bestimmte Destinationen im Alpenraum als Wohn- und Urlaubsort attraktiv erscheinen lassen. Um andere Regionen ist es still geworden. Ganze Ortschaften in entlegenen Tälern werden um einen Euro feilgeboten. Es fehlt an allgemeinen Infrastrukturen,



Abbildung 4: Visioneering Regions, Lehrveranstaltung TU Wien: **München 2050 – eine Stadt, die in die Alpen vordringt**. Wohnen und Arbeiten in der Stadt und in Kitzbühel zugleich. Ist Kitzbühel bereits ein Stadtbezirk wie Schwabing oder ein Teil des großen Stadtparks von München geworden. Das provokative Visionsbild aus 2011 von den Studierenden B. Akinci J. Bauer und M. Denner zeigt Tendenzen, die bereits Realität geworden sind.

Tourismus und an der Erreichbarkeit von wirtschaftlichen Zentren. Ob strukturschwache Regionen weiterhin erhalten und gestützt werden sollen, oder ob einzelne Kulturlandschaften in entlegenen Tälern der Natur zurückgegeben werden sollten, ist eine heikle Debatte. Es gibt keine eindeutige Antwort und Lösung. Fakt ist, dass sich einzelne Talschaften von Krisen schnell erholen können. Andere nicht. Das fragile System der Alpen pulsiert immer wieder an anderen Orten.

Der Alpenraum im engeren Sinne der Alpenkonvention könnte unterschiedlicher nicht sein. Jede Gemeinde weist andere Eigenschaften auf, die Gemeindegrößen reichen von Städten wie Grenoble, Innsbruck usw. bis zu Kleinstgemeinden mit nicht einmal 100 Einwohner:innen. Aus der Geschichte der Alpen und auch aus meinen persönlichen Erfahrungen gehe ich davon aus, dass einzelne Orte im Alpenraum weiterhin für die Menschen als Lebensraum attraktiv sein werden. Der fortschreitende Klimawandel, die landschaftliche Abgeschiedenheit und Schönheit oder das Alleinsein in der Natur sind Attribute, die plötzlich zu einem neuen Aufschwung führen können. Die Covid-19-Pandemie hat uns vor Augen geführt, wie rasant der ländliche Raum und die Natur plötzlich an Bedeutung für die Menschen gewinnen können.

ALPENGEMEINDEN: STADT UND LAND ZUGLEICH

Aus europäischer Sicht sind die Alpen eine Makroregion mit ca. 40.000 Gemeinden und rund 70 Mio. Einwohner:innen (vgl. Kapitel II.C.4. EUSALP). Gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Trends im Alpenraum unterscheiden sich immer weniger vom Umland. Der Alpenraum wird heute zunehmend von „außen“ mitbestimmt und mitgestaltet. Das polarisierende Bild von „Stadt kontra Alm“ oder „Kitzbüheler kontra Münchner“ ist verblasst. Durch Glasfaserkabel und gute Mobilitätsanbindung ist ein „sowohl als auch“ mittlerweile zum Alltag vieler geworden.

Die Bevölkerungsstruktur ist bunter geworden; genauso sind es die Beschäftigungen. „Dort wohnen, wo andere Urlaub machen“ ist in vielen Regionen Realität geworden. Neben Handwerkern, Bauern und Hotelpersonal gibt es auch Zuzügler wie IT-

Dienstleistende Einzelunternehmer:innen etc., die vornehmlich von der Stadt in die Alpen ziehen. Umgekehrt sind einige ursprünglich in ländlichen Alpenräumen Ansässige zum Studieren in die Stadt übersiedelt; manche von ihnen sind zurückgekommen, viele haben aber auch die Häuser in ihren alpinen Heimatgemeinden verkauft, um in der Stadt sesshaft zu werden. Städter:innen und Einheimische bilden mittlerweile eine urbane Gesellschaft im ländlichen Raum, die sich vom Städtischen immer weniger unterscheidet.

Der Begriff „Urbanität“ fußt auf den lateinischen Stammwörtern „urbs“ und „urbanitas“ und weist zwei wesentliche Merkmale auf. Das sind zum einen die Stadt als gebauter Raum und zum anderen das zugehörige gesellschaftliche Leben der Bürger:innen. Die historische Stadt grenzte sich von der umgebenden Landschaft sowohl gesellschaftlich als auch geopolitisch ab. In kulturgeschichtlicher (Städter-)Sicht zeichnete sich die städtische Gesellschaft durch Eloquenz, eleganten Stil, feine Ausdrucksweise, zivilisiertes Benehmen sowie Höflichkeit, Witz und Humor aus. Heute zählen wir auch Merkmale wie Bildung, Toleranz, Freiheit, Diversität, Interkulturalität, Weltläufigkeit, Aufgeschlossenheit, Kreativität und Innovation zu städtischen Attributen. Sie sind mittlerweile im Lebensalltag der Alpenbewohner:innen genauso selbstverständlich geworden.

Die Urbanisierung bringt auch große Veränderungen in der Landnutzung und Baukultur mit sich. Für Gemeinden stellen diese eine große Herausforderung dar. Tourismus, Mobilität, Landschaftspflege, Siedlungsdruck und das Errichten und Aufrechterhalten von öffentlichen Infrastrukturen sind Themen, mit denen Bürgermeister sowie Stadt- und Gemeinderäte konfrontiert werden. Bauangelegenheiten, Flächenwidmung und räumliche Entwicklungsplanung sind in Österreich Gemeindesache – für Gramais im Tiroler Lechtal mit seinen ca. 40 Einwohner:innen genauso wie für Innsbruck mit über 130.000 Einwohner:innen, einer Abteilung für Stadtentwicklung und einem Bauamt.

Offenbar leben wir derzeit an einem Punkt des gesellschaftlichen Wandels, an dem unklar ist, wohin die Reise geht. Ob Abwanderungsort oder Boomtown, die Gemeinden in den Alpen stehen unter enormem Druck. Beruflich bewegt sich mein Arbeitsfeld an der Schnittstelle von Architektur und Raumplanung – vor allem in Vorarlberg, dort wo ich aufgewachsen

und wohin ich nach zehn Studienjahren in Wien, Südafrika und Zürich wieder zurückgekehrt bin. Die baulichen und landschaftlichen Entwicklungen im Alpenraum, vor allem in Vorarlberg und Tirol, sind seit mehr als 25 Jahren im Fokus meiner Beobachtungen. Themen und aktuelle Tendenzen, die Gemeinden beschäftigen, werden folgend anhand von vier Regionen exemplarisch skizziert: Bezau in der Region Bregenzerwald, der Hochtannberg zwischen Tirol und Vorarlberg, die Tourismusdestination Kitzbüheler Alpen und der Osttiroler Zentralraum.

BEZAU IN DER REGION BREGENZERWALD

Eigentlich ist Bezau eine Bilderbuchgemeinde. Eingebettet in die Natur- und Kulturlandschaft des mittleren Bregenzerwalds bietet sie den ca. 3.000 Einwohner:innen sämtliche Infrastrukturen. Von Apotheke, Gasthäusern, Hotels, Supermarkt, Kindergarten, Volks-, Mittel- und höheren Schulen über ein Sozialzentrum bis zu Sportanlagen wie Tennisplatz,

Schwimmbad und Skiliften ist alles vorhanden. Darüber hinaus bietet die Gemeinde auch noch ausreichend Arbeitsplätze, vorwiegend im Bereich Handwerk, Dienstleistung, Holzverarbeitende Betriebe, Baumarkt etc. Der Bus fährt im 30-Minuten-Takt nach Dornbirn ins Rheintal. Mehr geht im ländlichen Raum eigentlich gar nicht.

Wie alle 96 Gemeinden ist Bezau derzeit mit dem räumlichen Entwicklungsplan beschäftigt, der seit der Raumplanungsnovelle 2019 bis Ende 2022 rechtsverbindlich verordnet sein muss. Viele Themen werden mit Bürger:innen diskutiert. In so genannten „Salongesprächen“ wurden Bürger:innen zum Dialog mit Fachexpert:innen eingeladen. Um die eigene Umgebung zu erkennen und mit „raumplanerischen“ Augen zu sehen, wurden Wahrnehmungsspaziergänge angeboten. Insgesamt konnten mehr als 300 Einwohner:innen zur Teilnahme am Raumentwicklungsprozess motiviert werden. Inputs von Zuständigen aus verschiedenen Ämtern der Landesregierung wie Raumplanung, Verkehr, Soziales, Landwirtschaft, Kinder und Jugendliche sowie aus

Abbildung 5:

**Bezau – Ortsspaziergang mit Bürger und Bürgerinnen
im Rahmen des räumlichen Entwicklungsprozesses**

Foto:© Markus Gohm



der REGIO Bregenzerwald, Erfahrungen anderer Bürgermeister:innen aus der Region und der Landwirtschaftskammer wurden gemeinsam diskutiert.

Der Raumentwicklungsplan ist derzeit in der finalen Phase. Nicht alle Einzelwünsche, vor allem Umwidmungen in Bauland betreffend, können erfüllt werden. Das Raumverständnis der Bewohner:innen hat sich jedoch erweitert. Öffentliche Einrichtungen, die Gestaltung von öffentlichen Gebäuden, Straßen und Plätze, um sich begegnen zu können, Sammelgaragen im Zentrum, Mobilität und gemeindeweite Energienetze und Wohnraum für Jung und Alt stehen ganz oben auf der To-Do-Liste der Gemeindepolitik. Die Bewohner:innen haben dazu ihre Bedürfnisse geäußert und auch auf Missstände hingewiesen. Insgesamt haben alle ein gutes Gefühl. Man redet miteinander und über Themen, die alle betreffen. Der Zusammenhalt in der Gemeinde ist gut.

Das Zusperrern einzelner Gasthäuser, der Zuzug von Älteren aus dem Rheintal und Zweitwohnsitze aller Art nehmen auch in Bezau zu. Für Junge, die kein Bauland erben, ist die Ansiedlung schwierig. Hier ist die Gemeinde gefordert nach Lösungen zu suchen. Gemeindebau wie in Wien oder das Anwenden der neuen Widmungskategorie „Vorbehaltsfläche für gemeinnütziges Wohnen“, genauso wie Quartiersentwicklung auf gemeindeeigenem Grund, stehen zur Debatte.

Bezau ist auch für Jungfamilien wieder attraktiv. Vor 20 Jahren noch sind junge Bregenzerwälder:innen nach dem Studium in Wien und Innsbruck im boomenden Wirtschaftsraum Rheintal sesshaft geworden. Kaum einer ist ins Tal zurückgekehrt. Seit ca. zehn Jahren boomt der Bregenzerwald und ist als Wohnort attraktiv geworden. Manche pendeln zwischen den Arbeitsorten und dem Lebensort, manche nutzen das Elternhaus als Zweitwohnsitz. Bauträger errichten mittlerweile auch Mehrgeschosswohnbauten. Rheintal und Bregenzerwald werden sich immer ähnlicher. Auch die Immobilienpreise gleichen sich auf hohem Niveau an.

Die Bregenzerwälder Bauernhäuser wären bei Wohnungssuchenden beliebt, werden aber nicht zum Verkauf angeboten. Ca. 400 dieser Häuser stehen leer, 600 weitere werden von ein bis zwei Personen genutzt.¹ Viele Eigentümer hängen emotional noch an ihren Häusern. Mittlerweile kommen die Bauernhäuser dennoch langsam auf den Immobilienmarkt.

Käufer sind meistens Immobilienfirmen, die Neubau der Renovierung vorziehen. Mittels Förderaktionen und einem Leitfaden zur Sanierung unterstützt das Land den Erhalt. Baurechtlich ist dies kaum durchsetzbar, sofern nicht ein Denkmalschutz des Bundesdenkmalamtes besteht.

Die Landwirtschaft im Bregenzerwald könnte unterschiedlicher nicht sein. Hinter- und Vorderwald sind topografisch und kulturhistorisch verschieden geprägt. In Sulzberg im Vorderwald sind große Einzelhöfe in das Alpenvorland eingebettet. Der alpine Hinterwald ist geprägt von der Drei-Stufen-Landwirtschaft. Im knappen Talboden und auf den Vorsäßen und Hochalpen sind Veränderungen feststellbar. Neben der Viehwirtschaft hat auch der Gemüseanbau in Bezau wieder Tradition. Viele landwirtschaftliche Talflächen sind kein Bauland und werden bei Auflassung von Hofstellen günstig verpachtet. Der Verein Gartenfreunde Bezau-Reuthe² bewirtschaftet solche Flächen gemeinsam mit Schüler:innen. „Gemüse ohne Kilometer“ – ein Slogan, der auch aus der Urban-Gardening-Szene in Wien kommen könnte.

Traditionelle Landwirtschaftsbetriebe müssen sich ständig an neue Richtlinien anpassen. Derzeit ist der Ausbau von Boxenlaufställen entsprechend der EU-Öko-Verordnung im Gange. Baulich erfordert dies ungefähr um die Hälfte mehr Stallfläche. Die Landwirtschaftskammer rät bei Umbauten auch bäuerliches Nebengewerbe wie Ferienzimmervermietung oder den Ausbau von Wohnungen als Ausgedinge mitzudenken. Bauen für die Landwirtschaft folgt eigenen Regeln. Sofern eine landwirtschaftliche Notwendigkeit durch die Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum, Amt der VlbG. Landesregierung bestätigt ist, darf auf den als „Freifläche Landwirtschaftsgebiet“ gewidmeten Flächen für landwirtschaftliche Zwecke gebaut werden. Ställe und Straßen verändern die Alpenlandschaft massiv. Als Stall eingereichte Objekte werden manchmal zweckentfremdet genutzt. Die landwirtschaftliche Fläche mutiert punktuell zu Ferien- und Lagerplätzen. Daher arbeitet das Land Vorarlberg gerade an einer Art Landesraumplan mit dem Fokus auf landwirtschaftliche Vorrangflächen.

Die Gemeinde Bezau ist gut aufgestellt und stellt sich den neuen Herausforderungen. Trotz gebündeltem

¹ Vgl www.altebausubstanz.at (abgerufen am 23.09.2022).

² Mehr Informationen: www.ogv.at/erleben-wissen/gartenfreunde-reuthe-bezau (abgerufen am 23.09.2022).

Fachwissen der Politiker:innen stellt die Aufgabenliste eine gewisse Überforderung für die mittelgroße Gemeinde dar. Die REGIO Bregenzerwald ist eine der ältesten Regionalplanungsgemeinschaften. Das Zusammenarbeiten und das Gemeindefeld haben seit 1970 Tradition. Kirchturmdenken war vorgestern. Derzeit ist ein regionales Betriebsgebiet im Entstehen. Hittisau und Krumbach haben 2018 die Wirtschaftsregion Vorderwald GmbH gegründet. Mittlerweile werden auch Gemeindeaufgaben wie z.B. baurechtliche Verwaltung regional gemanagt. Dies erleichtert die Gemeindearbeit und bündelt Wissen und Erfahrungen einzelner Gemeinden.

TOURISMUSDESTINATION KITZBÜHLER ALPEN

Die Altstadt von Kitzbühel könnte pittoresker nicht sein. Bunt bemalte mächtige Stadthäuser reihen sich stolz nebeneinander. Die Stadtmauer gibt den Rahmen für die Vorder- und Hinterstadt. Schreitet man durch eines der mittelalterlichen Stadttore aus der Altstadt hinaus, holt einen die touristische Realität schnell ein. Wohnhäuser, die entweder einem Tiroler Bauernhaus oder einem Märchenschloss mit Türmchen nachempfunden sind, Hotels, Skiverleih, Autohaus und dahinter die allseits bezaubernde Bergkulisse des Wilden Kaisers oder des Hahnenkamms. Der Bezirk ist das teuerste Pflaster Österreichs. Ferienimmobilien, Zweitwohnsitze oder sonstige Wohnsitze nehmen Überhand. Die ortsansässige Bevölkerung ist international geprägt, Immobilien und Baugrundstücke rar.

Die Eventisierung und Disneyfizierung ist nicht zu übersehen. Für das Hahnenkammrennen werden normal öffentlich zugängliche Räume abgesperrt und als Tribüne für das Großevent zweckentfremdet. Im Naturschutzgebiet am Schwarzsee wurde soeben das Alpenhotel um ein Steghaus mit Lodges inklusive privatem Seezugang erweitert. Im Vorbeifahren fragt man sich, wer für die Erlaubnis der Hotelerweiterung inkl. Uferumbau in dieser besonderen Landschaft verantwortlich ist. Die BH Kitzbühel ist für naturschutzrechtliche und gewerberechtliche Bewilligungen, der Bürgermeister für baurechtliche Belange verantwortlich.

Die Tourismuswirtschaft bringt viele Arbeitsplätze. Für das Bauhandwerk braucht es Gewerbeflächen, für die Angestellten im Hotel- und Gastronomiebe-

reich Mitarbeiterwohnungen. Diese sind im Bezirk rar und teuer geworden. Der Tiroler Bodenfonds hat schon Flächen für Betriebsentwicklungen zur Verfügung gestellt. Manche Betriebe konnten Bauland erwerben. Ob sie dem Siedlungsdruck für Ferienzwecke standhalten, ist ungewiss. Den Verantwortlichen des Tiroler Bodenfonds ist bewusst, dass die Flächen unwiederbringlich sind. Möglicherweise ist Vergabe im Baurecht nachhaltiger als die Veräußerung der Immobilien.

Seit der Covid-19-Pandemie werden verstärkt Hotels umgebaut. Das klassische Hotelzimmer verschwindet und gleicht mittlerweile eher einer Kleinwohnung. Die Zimmergrößen nehmen zu. Oft werden auch Kleinküchen oder ein Zweitzimmer eingerichtet. Chalets, Lodges und Glamping erweitern das Angebot. Wohnen und Urlaub werden sich in der räumlichen Nutzung immer ähnlicher. Sie unterscheiden sich hauptsächlich in der Verwaltung und Servicierung. Ein Hotel oder hotelähnlicher Betrieb bietet Bettwäsche, einen gefüllten Kühlschrank oder Frühstück, eine hauseigene Wellnessanlage und andere Supplements.

Die gastronomische Versorgung ist für viele zur Herausforderung geworden. Arbeitskräfte sind rar geworden, die Küche als Arbeitsort unattraktiv. Aus wirtschaftlicher Sicht rechnet sich ein Gasthaus offensichtlich nur noch, wenn der Inhaber selbst Hand angelegt. Der Gast ist anspruchsvoll, die Qualität muss kontinuierlich gehalten werden. Alternative Versorgungsmodelle kommen zur Sprache. Ein regionales Logistik- und Verwaltungszentrum für mehrere Hotels in der Umgebung soll den Ablauf effizienter machen. Es wird darüber nachgedacht, eine Zentralküche mit Bäckerei, Personalwohnungen und Hotelverwaltungen anzusiedeln. Wenn das Auslagern solcher Funktionen aus den einzelnen Hotels zunimmt, verändert sich auch die Region. Kettenhotels mit standardisierten Speisen wären dann im Luxussegment angekommen. Es stellen sich die Fragen, ob solche Entwicklungsideen dem noblen Image der Kitzbüheler Region mehr schaden oder helfen, bzw. welcher Standort sich dafür eignen würde. Eine politische Grundsatzdebatte mit regionaler Dimension, die nicht einfach zu beantworten ist.

HOCHTANNBERG ZWISCHEN TIROL UND VORARLBERG

Warth in Vorarlberg und Steeg im Tiroler Lechtal sind schnee- und lawinensicher durch die Lechtalstraße verbunden. Diese führt von der Alpe Rauz über Lech, Warth und Steeg nach Reutte in Tirol; durchgängig, über die Landesgrenze hinweg, verwaltet von beiden Bundesländern. Für Straßen scheint die Landesgrenze kein Hindernis zu sein. Die Gemeinden Steeg und Warth sind über den Hochtannberg miteinander in enger räumlicher Beziehung.

Der Schulneubau in Warth 1992 war für die ca. 170 Bewohner:innen eine besondere Errungenschaft. Durch die Volks- und Hauptschule blieben die Kinder bis zum frühen Jugendalter im Ort. Für die Identitätsbildung war dies besonders wertvoll. Bereits vor zehn Jahren musste die Schule wegen Kindermangel schließen. Der durch Architekturpreise gekrönte Bau von Architekt Roland Gnaiger muss durch die Gemeinde weiter erhalten werden. Die sechs schulpflichtigen Kinder haben ihren Schulweg nach Schröcken und Au im Bregenzerwald. Im Winter sind diese Orte aufgrund von Straßensperren oftmals nicht erreichbar. Der Weg nach Steeg hingegen wäre einfacher. Pflichtschulangelegenheiten sind jedoch Ländersache. Trotz räumlicher Nähe liegen Steeg und Warth weit voneinander entfernt.

Die Skilifte haben sich mittlerweile über die Landesgrenzen verbunden. Der Arlberg und der Hochtannberg sind durch den Auenfeldlift verbunden. Die Betreiber:innen und Eigentümer:innen der einzelnen Skiliftgesellschaften sind offensichtlich besser vernetzt als die Schulorganisationen. Einfacher realisierbar scheint jedenfalls die Zusammenlegung des Ski-gebiets St. Anton, Lech, Zürs, Warth und Schröcken.

ZENTRALRAUM OSTTIROL

Osttirol liegt mitten in Europa und ist zugleich eine der entlegensten Regionen. Keine der Alpentransitstrecken führt durch Osttirol. Was einerseits als Nachteil empfunden wird, kann auch als Vorteil gesehen werden. Das Lienzer Becken ist von regionaler Zuwanderung aus den schroffen Seitentalen geprägt. Von weiter weg kommt kaum ein Zuzügler nach Osttirol.

Jede Gemeinde in Osttirol ringt um ihre Bewohner:innen. Ein regionaler Konkurrenzkampf. Mit neuen Vereinsheimen für Feuerwehr, Bergrettung

oder Musikverein, mit guter Kinderbetreuung, Schuleinrichtungen und Sportplätzen versuchen Gemeinden wie Thurn, Leisach oder Lavant den Bewohner:innen mehr zu bieten als die Hauptstadt Lienz.

Ca. 300–700 Einwohner:innen leben in diesen Kleingemeinden. Die große Herausforderung besteht in der Schaffung von Wohnraum, damit die Jungen nicht nach Lienz ziehen. Alte, nicht barrierefreie Häuser, meist durch ein älteres Ehepaar oder eine Witwe bewohnt, sind mindergenutzt. Viele würden ihr Haus für eine seniorengerechte Wohnung im Dorfzentrum tauschen und für die nächste Generation Platz machen. Starterwohnungen, betreutes Wohnen und Familienwohnungen sind in diesen kleinen Gemeinden Mangelware oder überhaupt nicht vorhanden.

Die Gemeindebudgets sind nicht groß. Das Know-how für die Möglichkeiten der Gemeinde in Bezug auf Raumentwicklung fehlt. Der Spielraum ist klein und sehr von finanziellen Unterstützungen abhängig. Das Land Tirol greift diese Problematik auf und reagiert mit der Förderung von Quartiersentwicklungen. Das Dorf und die Bewohner:innen bekommen dadurch die Möglichkeit, mit fachlicher Unterstützung ihre zukünftige räumliche Entwicklung mit Blick auf die gesellschaftlichen Herausforderungen neu zu denken und miteinander zu gestalten.

SCHLÜSSE AUS DEN BEOBACHTUNGEN

Die räumlichen Veränderungen sind bereits spürbar. Es fehlt uns jedoch an Lösungen und Erfahrungen im Umgang mit den neuen Herausforderungen. Mensch, Raum und Politik stehen in Beziehung zu einander. Die Bevölkerung bestimmt und wählt die Politik und ist somit auch für die Interventionen im Raum verantwortlich. Die Gemeinde als Gebietskörperschaft ist für die Raumentwicklung hauptverantwortlich. Unter Berücksichtigung der Landes- und Bundesgesetze ist die Gemeinde sowohl für Raumentwicklung, Flächenwidmung als auch Bauangelegenheiten zuständig.

EINHEIMISCH ODER AUSHEIMISCH UND MEHRHEIMISCH

Die Bewohnerschaft ist nicht mehr eindeutig zuordnenbar. Die Gesellschaft ist bunter geworden. Aus verschiedenen Motiven zieht es Menschen in den Alpenraum. Wer den ordentlichen Wohnsitz und damit den Lebensmittelpunkt in einer Tiroler oder Vorarlberger Gemeinde meldet, ist stimmberechtigt und kann in der Gemeindepolitik mitwirken. Der Verein Zukunftsorte macht unter dem Titel „Ausheimische“ auf das Dilemma aufmerksam und portraitiert treffend die unterschiedlichen Positionen.³

Wer mittlerweile als einheimisch gilt und wer nicht, kann nicht mehr eindeutig beantwortet werden. Unter Ausheimische versteht sich eine Gruppe von Weggezogenen, die mit dem Heimatort nach wie vor verbunden ist. Oft sind die Weggezogenen durch eine Erbschaft Grundstücksbesitzer:innen und besuchen regelmäßig ihre Familien und Freunde. Mehrheimische wohnen und arbeiten disloziert an mehreren Orten. Für diese Personengruppe gibt es mehrere Hauptwohnnorte.

3 www.ausheimische.at (abgerufen am 23.09.2022).

Für die Gemeindeentwicklung sind alle Menschen vor Ort, alle die raumwirksam agieren, von großer Bedeutung. Räumliche Entwicklungen müssen mit den Menschen fair und auf Augenhöhe ausverhandelt werden können – auch über die Gemeindegrenzen hinaus; räumlich und gesellschaftlich. Meines Erachtens wäre hier eine Grundsatzdebatte zu führen, welche Raumnutzer:innen in raumrelevanten Themen mitbestimmen können und auch Verantwortung übernehmen müssen. Gesellschaft und Zusammenhalt muss gedeihen können. Dies braucht Zeit. Mehr als eine Legislaturperiode.

AMBIVALENZ VON NATUR- UND KULTURRAUM

Natur- und Kulturraum brauchen einander mehr denn je. Immer weiter drängt der Mensch in den Naturraum ein, obwohl mittlerweile bekannt ist, dass die Ressource Natur lebensnotwendig ist. Die Nutzung des Bergs als Sportgerät, die Ausweitung der Freizeitnutzungen, der Bau neuer Wege und Straßen und der Druck auf den Siedlungsraum sind immer noch zunehmend. Jetzt, mit dem empfind-



Abbildung 6: Berninabahn SFF bei Brusio im Val Poschiavo
Foto: © Lord Koxinga - Eigenes Werk, CC BY-SA 3.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6284496>
(abgerufen am 26.08.2022)

lichen Ansteigen der Energiepreise aufgrund des Russland-Ukraine-Konflikts, wird möglicherweise ein Umdenken eingeleitet, das jeder/m ein ressourcenschonendes Verhalten abverlangt. Der Siedlungsraum in den Alpen ist sehr begrenzt und kaum vermehrbar. Es fehlt an Wohnraum für die ansässige Bevölkerung.

Der Flächenverbrauch muss eingedämmt werden. Die Flächennutzung muss den örtlichen Gegebenheiten wie der Topografie, der Bodengüte oder der verkehrlichen Gunstlage entsprechen. Mobilität und Anbindung an die Agglomerationsräume und Städte sind für den alpinen Lebensraum besonders relevant. Urbane Lebensstile erfordern ein Angebot an öffentlichem Verkehr mit städtischem Niveau. Auch Seilbahnen und andere touristische Erschließungen könnten für den öffentlichen Verkehr eine Bedeutung bekommen.

Landwirtschaft, Tourismus, Handel und Betriebe sind Hauptwirtschaftszweige in den alpinen Regionen. Sie bilden die Lebensgrundlage und sollen gleichberechtigt nebeneinander existieren können. Die Landwirtschaft hat derzeit eine Sonderstellung, die für manche Aufgaben gerechtfertigt ist. Lebensmittelproduktion und Landschaftspflege gilt es weiterhin zu priorisieren. Andere bäuerliche Nebenbeschäftigungen stehen in wirtschaftlicher Konkurrenz zu anderen Unternehmen. Wert aus der Region zu schöpfen muss sich für alle rentieren. Spartenunabhängig soll das Wirtschaften holistisch betrachtet werden. Möglicherweise führt dies auch zu einer räumlichen Umstrukturierung.

GEMEINDEPOLITIK STÖSST AN GRENZEN

Politische Grenzen haben im zentralen Alpenraum große Bedeutung. Die Schweiz mit den Kantonen, Österreich und Deutschland mit den Bundesländern sind durch ein föderales Staatssystem geprägt. Liechtenstein, Slowenien, Frankreich und Italien weisen eher zentral gesteuerte Strukturen auf. Die unterschiedlichen Staatsstrukturen und auch die verschiedenen Sprachen und Wirtschaftsleistungen erschweren die Kooperation untereinander enorm.

Budgetär sind die meisten alpinen Gemeinden auf spezielle Strukturförderungen angewiesen. Sowohl die EU, der Staat als auch die Länder fördern mit Zuschüssen die erschwerenden Bedingungen im alpinen

Raum. Die Vielzahl der Förderungen ist für die Gemeinden zwar notwendig, die Antragstellung und die Abwicklung von Förderverfahren stellt für viele Gemeinden aber eine nicht bewältigbare Aufgabe dar.

Regionalgemeinschaften gibt es viele. Manchmal funktioniert die Zusammenarbeit, oft nicht. In Österreich bilden Land und Gemeinden mit ihren klaren Grenzen eine vertikale Hierarchie. Regionen sind lose Konstrukte mit elastischer Dimension. Themenbezogen sind die Bezugsräume unterschiedlich groß. Oft reichen sie auch über Landes- und Staatsgrenzen hinweg. Unterschiedliche nationale Strukturen und Planungsgesetze und fehlende gesetzliche Verbindlichkeiten den Alpenraum betreffend versetzen Gemeinden in Ohnmacht. Die Verwaltung und mehrschichtige Zuständigkeiten sind kaum bewältigbar und machen die Zusammenarbeit und die Konsensfähigkeit nicht einfacher.

Letztendlich sind Österreichs Gemeinden für viele Themen der Raumentwicklung und Baubelange zuständig. Unabhängig der Gemeindegröße hat jede einzelne ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Herausforderungen sind dermaßen komplex geworden, dass dies für viele alpine Gemeinden nicht mehr leistbar ist und es an Kompetenz fehlt.

LÖSUNGSANSÄTZE

REGIONALER KÜMMERER

Räumlich, wirtschaftlich, verwaltungstechnisch und sozial wäre eine zentrale regionale Anlaufstelle für Gemeinden ein Lösungsansatz. Regionalbüros und Regionalgemeinschaften gibt es bereits. Es fehlt an Verbindlichkeit und Kompetenz. Die unterschiedlichen nationalen Staats- und Länderkompetenzen bräuchten mehr verbindliche Abstimmung – vor allem für grenzüberschreitende Regionen. Das ist keine neue Idee. Mit der Alpenkonvention wird seit Jahrzehnten versucht dies zu erreichen. Österreich als zentrale Alpennation könnte hier einen Vorstoß wagen, indem Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam ein Raumentwicklungskonzept für alpine Regionen verbindlich erarbeiten.

KOOPERATIVE PLANUNGSKULTUR

Top-down-, Bottom-up- und Multilevel-Governance sind seit den 1990er Jahren methodische Ansätze, die für raumrelevante Entscheidungen herangezogen werden. Das Miteinbeziehen der Bürger und Bürgerinnen und anderer Stakeholder, das Kooperieren und Berücksichtigen aller Interessen – Methoden, die letztendlich eine Lösung hervorbringen, indem das Gemeinwohl dem Partikularinteresse voransteht, sind in aller Munde. In Wirklichkeit ist die aktive Mitgestaltung durch alle Stakeholder jedoch sehr beschränkt. Für einzelne Bauprojekte, Ortsentwicklung und auch in der Region fehlt es an zeitlichen und budgetären Ressourcen. Damit die derzeit heterogene Bevölkerungsstruktur zu einer Gesellschaft wird, braucht es Austausch, Information, Verständnis und Begegnung. Räumliche Entwicklungen und das Orts- und Landschaftsbild sind ein Abbild der Gesellschaft. Wollen wir mehr Qualität und Nachhaltigkeit erreichen, müssen wir zuerst die Mitverantwortung der Raumakteur:innen bewirken. Kooperation auf Augenhöhe ist mit viel Aufwand verbunden. Durch eine kooperative Planungskultur können Menschen untereinander und zu ihrem Lebensumfeld wieder zu einer Zusammengehörigkeit finden.

LERNEN VON DER STADT

Stadt und Land haben topografisch andere Voraussetzungen, aber viele Themen ähneln sich. Immer mehr städtische Gewohnheiten greifen auch auf dem Land. Vor allem im Umgang mit Mobilität könnten sofort einige mittlerweile in der Stadt angenommene Gepflogenheiten übertragen werden. Der Umstieg auf den öffentlichen Verkehr mit allen Konsequenzen, die es für den motorisierten Individualverkehr mit sich bringt, wäre ein großer Wurf für die Revitalisierung des alpinen Natur- und Landschaftsraumes. Strikte Bewirtschaftung des ruhenden Verkehrs, Förderung des Langsamverkehrs und der Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel sind mittlerweile auch alpine Themen. Immer weniger Städter besitzen ein Auto, immer mehr wollen die Alpen autofrei bereisen. Auch die Bewohner:innen nehmen gut getaktete Pendlerverbindungen in Anspruch. Der Unterschied in der Erreichbarkeit von Stadt und Land kann nur abgebaut werden, wenn gleiche Bedingungen vorherrschen. Für den Verkehr hieße dies zum Beispiel: gleiche Parkraumbewirtschaftung in Wien und Thurn und zumindest ein ÖV-Takt von 30 Minuten. Dies scheint umsetzbar zu sein; die Schweiz kann es schon. Vielleicht wäre sogar ein nationales Gesetz dafür eine Lösung!?



RÉSUMÉ

Alpine Gemeinden sind von exogenen und endogenen Ereignissen besonders betroffen. Spezifische topografische Gegebenheiten erfordern auf den Ort abgestimmte Lösungen. Das eigene Handeln und Tun ist für die Gemeindeentwicklung entscheidend. Je mehr Zusammenhalt unter den vor Ort Lebenden besteht, je krisensicherer und entschlossener können sie sich für den Ort einsetzen. Zuerst muss die sich verändernde Gesellschaft einen Konsens finden. Die pluralisierten Lebensstile der Raumnutzer:innen, die Raumansprüche an den knappen Siedlungsraum und die ökologischen Revitalisierungen erfordern viel Know-how und Mittel, die jede einzelne Gemeinde nicht aufbringen kann.

Die Gemeinde als Gebietskörperschaft spielt eine wichtige und untergeordnete Rolle zugleich: Der Schlüssel für die Lösung der zukünftigen Herausforderungen liegt zweifelsohne in der regionalen Zusammenarbeit. Talschaften kennen keine politischen Grenzen. Der Bach, der Talboden, die Berghänge und die umgebenden Gebirgsketten ergeben meist einen logischen räumlichen Kontext. Weniger klar ist die räumliche Entwicklung, die letztendlich auf Gemeindeebene bestimmt wird. Eine regionale Anlaufstelle, die unterstützend Gemeindeaufgaben übernimmt und regionale Kooperation managt, ist unabdingbar.

Vom Bund und Land wäre mehr Unterstützung für Gemeinden hilfreich. Es erfordert neben den Landesgesetzen auch mehr raumordnungsrechtliche nationale Verbindlichkeit. Die Gemeinden könnten sich dann – selbstverständlich regional abgestimmt – auf die qualitätsvolle Umsetzung von nachhaltiger Landschaftsentwicklung und Baukultur konzentrieren. Letztendlich geht es darum, die Vielfalt und Besonderheit der Alpen zu erkennen und zu erhalten.

Die Alpen haben sich verändert. Sie sind urbaner geworden. Das Landschaftsbild befindet sich spürbar in Transformation. Was in Zukunft mit unserem Lebensraum geschieht, hängt an uns selbst. Um es mit Kurt Gilgens Worten auszudrücken: „Der Raum hat keine Lobby“. Dies sieht er als Vorteil, solange der Raum nicht zum Gegenstand von Partikularinteressen wird und sich keiner als sein Anwalt aufspielt – also wir alle Ansprechpartner:innen sind. Aber genau damit seien auch Nachteile verbunden: Niemand fühle sich verantwortlich. (Gilgen, 2009)

Unter den sektoralen Planungsebenen und dem föderalen politischen System leiden territorial zusammenhängende Gebiete. Es gibt in Österreich immer noch keine verbindliche nationale Raumentwicklung für alpine Regionen. Einzelne private Player haben dadurch entstandene Reibungsverluste und Informationslücken zu ihrem Vorteil genutzt, ihre alpinen Netzwerke bereits engmaschig gestrickt und Partikularinteressen wurden teilweise über die Köpfe vieler hinweg durchgesetzt. Raumentwicklung muss zukünftig mehr mit der ansässigen Bevölkerung abgestimmt und regional verankert sein. Ich denke es ist höchste Zeit, dass wir umdenken: Jede/r muss für den Lebensraum Verantwortung übernehmen und den alpinen Raum zum Protagonisten erklären.



6 | Synthese

Auf den Kapiteln 2 bis 5 basierend können aus Sicht des Redaktionsbeirats folgende Schlüsse gezogen werden:

Der Begriff „Alpine Raumordnung“ scheint selbst nach vielen Jahren der fachlichen Bearbeitung nicht ausreichend von der allgemeinen Raumordnung und Raumplanung abgrenzbar zu sein. Daher lässt sich auch nachvollziehen, warum besonders die alpinen Vereine die Alpine Raumordnung auf Freiraumschutz und Grenzen für die touristische Entwicklung beziehen. In den österreichischen Raumplanungsinstrumenten werden die alpinen Freiräume entweder nicht oder nur sehr rudimentär berücksichtigt. Erkennt man die Tatsache der alpenspezifischen Herausforderungen, den Einfluss von außer-alpinen raumplanerischen Entwicklungen bzw. auch von inneralpinen Entwicklungen und dessen Auswirkungen auf den Alpenraum an, ist der Schluss aber naheliegend, dass Alpine Raumordnung umfassender verstanden werden muss und es eines multifunktionalen Ansatzes bedarf.

Wichtig ist hervorzuheben, dass es dabei nicht ausschließlich um naturschutzfachliche Gründe geht, sondern auch soziokulturelle und ökonomische Faktoren zu berücksichtigen sind. Die Topografie verstärkt zusätzlich die Nutzungskonflikte, womit verstärkt jene Brennpunkte, die auch im außer-alpinen Raum relevant sind, in Zukunft im alpinen Raum auftreten werden bzw. ebenfalls schon auftreten. Die Schwierigkeit in der Umsetzung liegt darin, dass die Herausforderungen nicht auf einer Ebene festzumachen sind, sondern die grenzüberschreitende, überörtliche, örtliche bzw. lokale Ebene betreffen und zahlreiche Stakeholder miteinzubeziehen sind. Zu den lang bekannten Herausforderungen der Siedlungsentwicklung, des Verkehrs bzw. der Mobilität, des Naturschutzes und des (Massen-)Tourismus kommen die Klima- und Biodiversitätskrise, sowie die dringend notwendige Energiewende, hinzu und verstärken bereits vorhandene Herausforderungen.

Um auf die Frage der Notwendigkeit eines gebietskörperschaften- und sektorenübergreifenden Raumentwicklungskonzepts, wie es das Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung erwähnt, einzugehen, kann auf Grundlage der Aussagen von Hiess, Job und Meyer festgehalten wer-

den, dass es nicht zwingend eines vollständig neuen Planungsinstruments bedarf. Ohne Zweifel kann aber ein hoher Bedarf an gebietskörperschaften- und sektorenübergreifender Zusammenarbeit festgestellt werden. Dies gilt auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene, abhängig von den zu verfolgenden Zielen.

Ausgehend vom österreichischen Raumordnungsrecht als Querschnittsmaterie mit Kompetenzen auf verschiedenen Verwaltungsebenen, bedarf es einer entsprechenden koordinierenden Stelle für eine erfolgreiche Umsetzung. In Österreich stellt die ÖROK die geeignetste Institution dar, die mit dem Instrument der ÖROK-Empfehlung abgestimmte Inhalte und Vorgehensweisen mit ihren Mitgliedern entwickeln könnte. Auch könnte eine ÖROK-Partnerschaft die Entwicklung einer Alpinen Raumordnung fördern und operationalisieren. Als wesentliche Schritte dafür wären aber eine Konkretisierung der Ziele einer Alpinen Raumordnung und die Beantwortung der Frage erforderlich, welchen Mehrwert die Alpine Raumordnung bringt. Dabei wird besonders darauf zu achten sein, welche alpenspezifischen Festlegungen qualitativer und quantitativer Natur ergänzend zu den vorhandenen raumordnungsrechtlichen Planungsinstrumenten möglich sind. Im Kern geht es darum, dass die Raumplanung der zahlreichen Akteure stärker verschränkt wird und dies zu einer nachhaltigeren Entwicklung des Alpenraums führt.

Unter Berücksichtigung der bereits gewonnenen Erkenntnisse, wie etwa aus dem Projekt „OpenSpace-Alps“, sollte ein klarer Rahmen und eine klare Zielausrichtung in den transnationalen Gremien (wie der Alpenkonvention und der EUSALP) erarbeitet werden. Ausgehend von der zersplitterten Kompetenz in der Raumordnung bzw. Raumplanung ist für eine Umsetzung ein entsprechender politischer Auftrag notwendig, um einen Umsetzungsprozess zu starten. Zwar hat sich die Bundesregierung dazu bereit erklärt, sich für ein Raumentwicklungskonzept für Alpine Raumordnung einzusetzen, doch kommt es besonders auf jene Bundesländer an, die zur Gänze im Alpenkonventionsperimeter liegen, einen entsprechenden Auftrag an die ÖROK zu erteilen.

Im Bewusstsein, dass auf Gemeindeebene ein bedeutender Hebel für eine raumwirksame nachhaltige Entwicklung des alpinen Raums liegt, ist sowohl die Unterstützung der übergeordneten Verwaltungsebe-

nen, eine übergreifende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften und Sektoren als auch die Einbeziehung der Öffentlichkeit von besonderer Wichtigkeit. Übergeordnete Ziele und Ausrichtungen müssen verbindlich von der Landes- und Bundesverwaltung festgelegt werden. Wenn es letztendlich um die Umsetzung auf der Fläche geht, dann liegt ein gewaltiger Druck auf den Gemeinden mit ihrer Flächenwidmungshoheit.

Abschließend bleibt zu sagen, dass es zwischen den Alpenstaaten, wie auch auf nationaler Ebene, ein klares Bekenntnis für eine Alpine Raumordnung zwischen den Gebietskörperschaften benötigt. Um die alpenspezifischen Herausforderungen bewältigen zu können, sind die Sektoren und die Bevölkerung in die Entwicklung einzubeziehen. Ähnlich wie es schon bei der Klimawandel-Bekämpfung heißt, muss global (Alpenstaaten-übergreifend) gedacht und lokal (bzw. national und regional) gehandelt werden.



LITERATURVERZEICHNIS

AGES (2018): Bodenbedarf zur Ernährungssicherheit in Österreich

ALPARC – Das Netzwerk Alpiner Schutzgebiete (Hrsg.) (2019):

ALPBIONET2030. Integrative Alpine wildlife and habitat management for the next generation. Chambéry.

ALPARC – Das Netzwerk Alpiner Schutzgebiete (2021): The evolution of open spaces in the Alps – between land-use and conservation for generations to come. Interreg Alpine Space project OpenSpaceAlps. Chambéry.

Alpenkonvention, Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“

ARGE Klimarat (2022): Klimaneutralität bis 2040 – Die Empfehlungen

ARL – Academy for Territorial Development in the Leibniz Association (2022) (Hrsg.): Safeguarding open spaces in the Alpine region (= Positionspapiere aus der ARL 133). Hannover.

Barnick, H. (1985): „Alpine Raumordnung“, in: 30 Jahre Raumplanung in Österreich. 30 Jahre ÖGRR 1954 – 1984, Band 29 Schriftenreihe der ÖGRR, (1985)

Bätzing, W. (2015): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. C.H.Beck: München, 4. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage.

Bender, O., Roth, C. E., Job, H. (2017): Protected areas and population development in the Alps. In: eco.mont 9 (01/2017): 5-16.

Bundeskanzleramt Österreich (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, Wien

Dollinger, F. (2014): Zersiedelung – Ein immer noch ungelöstes Problem? In: NATURaktiv 2014 (4): 7-10.

EEA – European Environment Agency (2016): Urban sprawl in Europe. Joint EEA-FOEN report (= EEA Report, No. 11/2016). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

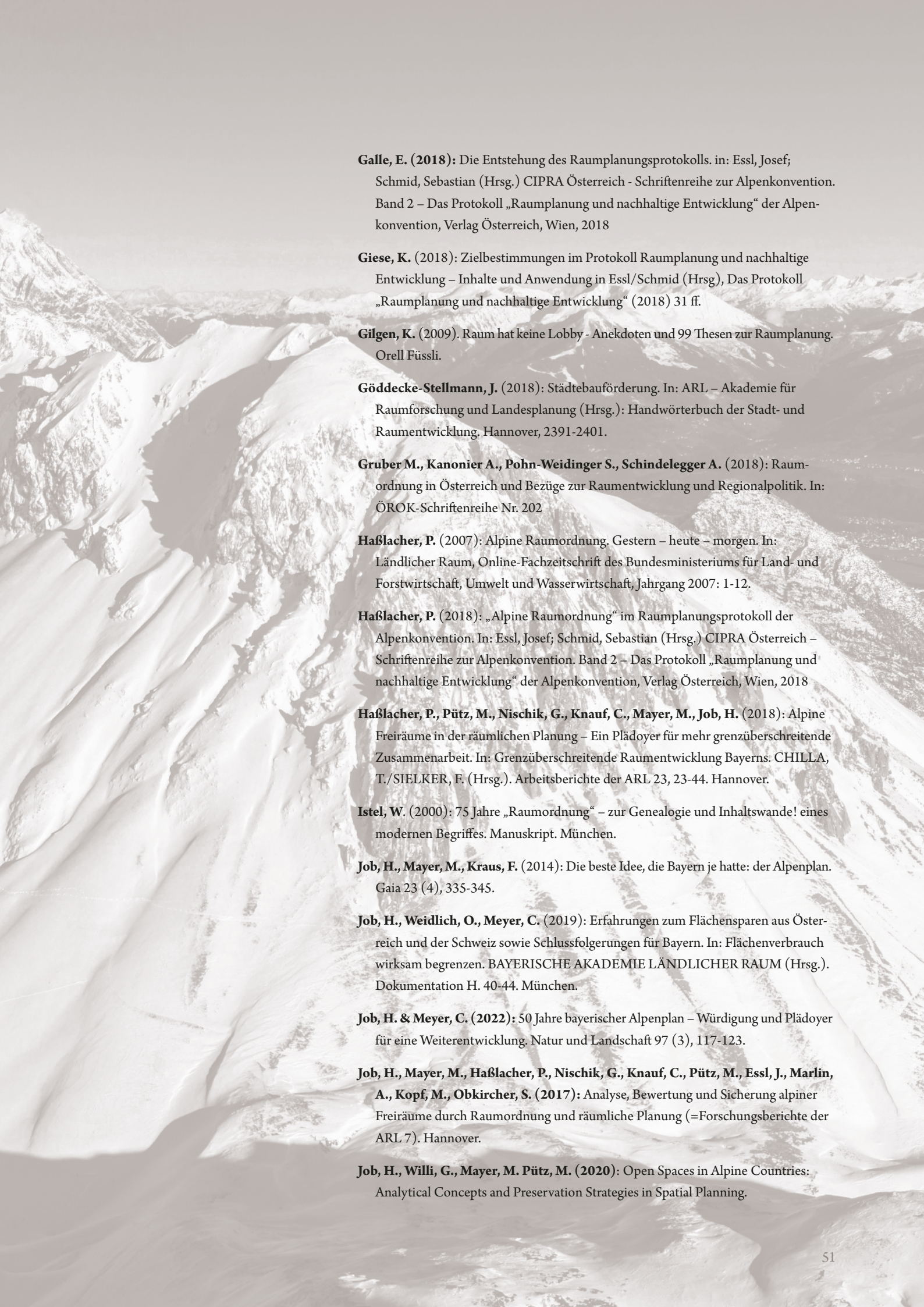
EEA – European Environment Agency (2021): Nature-based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction (= EEA Report, No. 01/2021). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Einhorn, B., Eckert, E., Chaix, C., Ravanel, L., Deline, P., Gardent, M., Boudières, V., Richard, D., Vengeon, J.M., Giraud, G., Schoeneich (2015): Climate change and natural hazards in the Alps. Observed and potential impacts on physical and socio-economic systems. In: Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine 103 (2): 1-39.

Eisenberger, G. & Wurzinger, J. (2018): Grundstücksverkauf in alpinen Ferienorten? In: Baurechtliche Blätter 21 (6): 205-210.

EUSALP (2022): Joint Paper on Spatial Planning: A Common spatial development perspective for the EUSALP Region.

Fassmann, H. (2018): Stadt- und Raumentwicklung Österreich. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2309-2315.

- 
- Galle, E. (2018):** Die Entstehung des Raumplanungsprotokolls. in: Essl, Josef; Schmid, Sebastian (Hrsg.) CIPRA Österreich - Schriftenreihe zur Alpenkonvention. Band 2 – Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention, Verlag Österreich, Wien, 2018
- Giese, K. (2018):** Zielbestimmungen im Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung – Inhalte und Anwendung in Essl/Schmid (Hrsg.), Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ (2018) 31 ff.
- Gilgen, K. (2009).** Raum hat keine Lobby - Anekdoten und 99 Thesen zur Raumplanung. Orell Füssli.
- Göddecke-Stellmann, J. (2018):** Städtebauförderung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, 2391-2401.
- Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. (2018):** Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202
- Haßlacher, P. (2007):** Alpine Raumordnung. Gestern – heute – morgen. In: Ländlicher Raum, Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Jahrgang 2007: 1-12.
- Haßlacher, P. (2018):** „Alpine Raumordnung“ im Raumplanungsprotokoll der Alpenkonvention. In: Essl, Josef; Schmid, Sebastian (Hrsg.) CIPRA Österreich – Schriftenreihe zur Alpenkonvention. Band 2 – Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention, Verlag Österreich, Wien, 2018
- Haßlacher, P., Pütz, M., Nischik, G., Knauf, C., Mayer, M., Job, H. (2018):** Alpine Freiräume in der räumlichen Planung – Ein Plädoyer für mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit. In: Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns. CHILLA, T./SIELKER, F. (Hrsg.). Arbeitsberichte der ARL 23, 23-44. Hannover.
- Istel, W. (2000):** 75 Jahre „Raumordnung“ – zur Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffes. Manuskript. München.
- Job, H., Mayer, M., Kraus, F. (2014):** Die beste Idee, die Bayern je hatte: der Alpenplan. Gaia 23 (4), 335-345.
- Job, H., Weidlich, O., Meyer, C. (2019):** Erfahrungen zum Flächensparen aus Österreich und der Schweiz sowie Schlussfolgerungen für Bayern. In: Flächenverbrauch wirksam begrenzen. BAYERISCHE AKADEMIE LÄNDLICHER RAUM (Hrsg.). Dokumentation H. 40-44. München.
- Job, H. & Meyer, C. (2022):** 50 Jahre bayerischer Alpenplan – Würdigung und Plädoyer für eine Weiterentwicklung. Natur und Landschaft 97 (3), 117-123.
- Job, H., Mayer, M., Haßlacher, P., Nischik, G., Knauf, C., Pütz, M., Essl, J., Marlin, A., Kopf, M., Obkircher, S. (2017):** Analyse, Bewertung und Sicherung alpiner Freiräume durch Raumordnung und räumliche Planung (=Forschungsberichte der ARL 7). Hannover.
- Job, H., Willi, G., Mayer, M. Pütz, M. (2020):** Open Spaces in Alpine Countries: Analytical Concepts and Preservation Strategies in Spatial Planning.

- Job, H., Meyer, C., Coronado, O., Koblar, S.; Laner, P.; Omizzolo, A., Plassmann, G., Riedler, W., Vesely, P., Schindelegger, A.** Open Spaces in the European Alps—GIS-Based Analysis and Implications for Spatial Planning from a Transnational Perspective. *Land* 2022, 11, 1605. <https://doi.org/10.3390/land11091605>.
- Joye, J.-F. (2017): Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016:** les communes face à leurs responsabilités. In: *Revue juridique de l'environnement* 42 (2): 209-231.
- KDZ (2020):** Finanzausgleich kompakt
- Marzelli, S. (2010):** Umgang mit Flächenressourcen in Alpenregionen: Welche Instrumente der Regionalentwicklung gibt es? In: *ANLiegen Natur* 34: 25-33.
- Mayer, M. & Job, H. (2014):** Die Bayerischen Alpen als Lebens- und Wirtschaftsraum zwischen Nutzungs- und Schutzansprüchen. In: *Leben in den Alpen*. CHILLA, T. (Hrsg.). 31-48, Bern, CH.
- Mayer, M., Kraus, F., Job, H. (2011):** Tourismus als Treiber des Wandels oder Bewahrer alpiner Kultur und Landschaft? *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft* 153, 31-74.
- Meyer, C., Job, H., Laner, P., Omizzolo, A., Kollmann, N., Clare, J., Vesely, P., Riedler, W., Plassmann, G., Coronado, O., Praper Gulič, S., Gulič, A., Koblar, S., Teofili, C., Rohringer, V., Schoßleitner, R., Ainz, G. (2022):** OpenSpaceAlps Planungshandbuch: Perspektiven für eine konsistente Freiraumsicherung im Alpenraum. Interreg Alpine Space Projekt OpenSpaceAlps. Würzburg/ Salzburg/ Bozen/ Ljubljana/ Chambéry /Rom.
- Nischik, G., Mayer, M., Job, H. (2019):** Wintersport destinations, spatial planning and protected areas. In: *Winter tourism. Trends and challenges*. PRÖBSTL-HAIDER, U./RICHINS, H./TÜRK, S. (Ed.): 24-34. Wallingford, UK/Boston, US.
- ÖAR, Rosinak&Partner ZT GmbH (2020):** Die regionale Handlungsebene stärken: Status, Impulse & Perspektiven. In: *ÖROK-Schriftenreihe* Nr. 208
- Obkircher, S. (2017):** Raumentwicklung in Grenzregionen. Bedeutung und Wirkung von Planungsleitbildern und Governance-Prozessen. Transcript Verlag: Bielefeld.
- Oedl-Wieser, T., Fischer, M., Dax, T. (2018):** Bevölkerungsrückgang in ländlichen Regionen Österreichs: Lebensphasen- und geschlechterspezifische Wanderungsbewegungen vor dem Hintergrund von Motiven und Lebensqualität. In: *Austrian Journal of Agricultural Economics and Rural Studies* 27.19: 151-159.
- ÖROK (2018):** ÖROK-Geschäftsordnung
- ÖROK (1981):** Österreichisches Raumordnungskonzept 1981
- ÖROK (1991):** Österreichisches Raumordnungskonzept 1991
- ÖROK (2001):** Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001
- ÖROK (2011):** Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011
- ÖROK (2021):** Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2030
- ÖROK (1975):** ÖROK-Empfehlung Nr.4 – Ziele für die Entwicklung der Berggebiete
- ÖROK (1986):** ÖROK-Empfehlung Nr. 25 – Empfehlung zur Beurteilung von Aufstiegshilfeprojekten – Beurteilungsschema Förderung
- ÖROK (1993):** ÖROK-Empfehlung Nr. 41 – Raumordnung und Alpenschutz in Österreich

- ÖROK (2005):** ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung (Schwerpunkt Hochwasser)
- ÖROK (2016):** ÖROK-Empfehlung Nr. 54 „Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung“ – Rahmen, Erläuterungen, Empfehlungen, Beispiele
- ÖROK (2018):** ÖROK-Empfehlung Nr. 57 „Hochwasserrisikomanagement“ – Ausgangslage & Rahmen, Empfehlungen, Erläuterungen & Beispiele
- Permanent Secretariat of the Alpine Convention (2010):** Alpine Convention, Reference Guide
- Pütz, M. & Job, H. (2016):** Governance und Regionalentwicklung in Großschutzgebieten der Schweiz und Österreichs. Raumforschung und Raumordnung 74 (5), 569-583.
- Römer, N., Harreiter, H., Akpinar, O., Konrad, G. (2018):** Wasserkraft im Alpenraum: Daten und Fakten. In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70: 98-112.
- Roth, M. (2018):** Potenziale des Raumplanungsprotokolls: über Macht und Ohnmacht in der räumlichen Zusammenarbeit in Essl/Schmid (Hrsg.), Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ (2018) 21ff.
- Schindelegger, A. (2020):** Alpine Raumordnung – Freiflächenschutz und Steuerung der touristischen Entwicklung mit hoheitlichen Planungsinstrumenten. In: Dillinger / Getzner / Kanonier / Zech (Hrsg.), 50 Jahre Raumplanung an der TU Wien studieren – lehren – forschen. Jahrbuch des Instituts für Raumplanung der TU Wien, Band 8, NWV Verlag GmbH, Wien, 2020
- Schoßleitner, R., Vesely, P., Riedler, W., Rohringer, V. Job, H., Meyer, C., Laner, P., Omizolo, A., Plassmann, G., Coronado, O., Praper Gulić, S., Gulić, A., Koblar, S., Teofili, C. (2022):** OpenSpaceAlps. Strategische Empfehlungen. Salzburg/ Würzburg/ Bozen/ Ljubljana/ Chambéry / Rom.
- Siegrist, D. (2012):** Nachhaltiger ländlicher Tourismus als Entwicklungsperspektive in den Alpen. In: Rein, H., Schuler, A. (Hrsg.): Tourismus im ländlichen Raum. Springer Fachmedien: Wiesbaden, 334-342.
- Sonderegger, R. & Bätzing, W. (2013):** Second homes in the Alpine Region. On the interplay between leisure, tourism, outmigration and second homes in the Alps. Journal of Alpine Research | Revue de Géographie Alpine. Hors-Série | 2013, 1-16.
- Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hrsg.) (2019a):** Naturgefahren Risiko-Governance. Alpenzustandsbericht (= Alpensignale, Sonderserie 7). Innsbruck.
- Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hrsg.) (2019b):** Klimaneutrale und klimaresiliente Alpen 2050. Deklaration von Innsbruck. Alpines Klimazielsystem 2050 (= 7. Alpenzustandsbericht „Naturgefahren Risiko-Governance“). Innsbruck.
- Statistik Austria (2021):** Tourismus in Österreich, S.40
- Streifeneder, T., Giuliani, C., Hoffmann, C. (2018):** Eine grenzüberschreitende Analyse der Politiken für die Almwirtschaft in den Alpen. In: Chilla, T., Sielker, F. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns. Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung (= Arbeitsberichte der ARL 23). Hannover, 45-71.
- Tischler, S. (2015):** Mobilität, Verkehr und Raumnutzung in alpinen Regionen. Ein interdisziplinärer Ansatz zur Konzeption zukunftsfähiger Planungsstrategien. Dissertation an der Universität Innsbruck. Springer Vieweg: Wiesbaden.

ONLINE-QUELLEN

Deutscher Alpenverein – Alpine Raumordnung: URL: https://www.alpenverein.de/natur-klima/alpine-raumordnung/alpine-raumordnung_aid_16983.html

Alpenkonvention – Protokolle und Deklarationen: URL: <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/protokolle-deklarationen/>

Alpine Climate 2050 – Spatial Planning: URL: <https://alpineclimate2050.org/pathways/spatial-planning/>

Alpine Climate 2050 – Spatial Planning – Challenges and Targets: URL: <https://alpineclimate2050.org/pathways/spatial-planning/challenges-targets/>

Ausheimische: URL: www.ausheimische.at

CIPRA – Die Alpen: URL: <https://www.cipra.org/de/themen/alpenpolitik/alpen#:~:text=Gem%C3%A4ss%20der%20Abgrenzung%20durch%20die,Gemeinden%20haben%20an%20ihm%20Anteil>

EUSALP - 7 Countries and 48 Regions: URL: www.alpine-region.eu/7-countries-and-48-regions

Energie Tirol (2022): Sonnenenergie in Tirol. URL: <https://www.tirol2050.at/unser-ziel/erneuerbare-energien/sonne/>

Interreg Alpine Space Projekt „OpenSpaceAlps“ (Sustainable development of alpine open spaces by enhancing spatial planning governance): URL: <https://www.alpine-space.org/projects/openspacealps/en/home>

Interreg Alpine Space Projekt „ALPBIONET2030“ (Integrative Alpine wildlife and habitat management for the next generation): URL: <https://www.alpine-space.org/projects/alpbionet2030/en/home>

Land Tirol, Abteilung Raumordnung und Statistik (2017): Flächennutzung. URL: <https://www.tirol.gv.at/statistik-budget/statistik/flaechennutzung/>

Land Tirol, Abteilung Umweltschutz (2022): Natur und Landschaft. URL: <https://www.tirol.gv.at/umwelt/naturschutz/>

ÖROK - Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2022a): ÖROK-Atlas: Veränderung des gewidmeten Baulandes je EinwohnerIn 2019-2021 in %. URL: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/72>

ÖROK - Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2022b): ÖROK-Atlas: Motorisierungsgrad zu Jahresbeginn 2021. URL: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/81>

ÖROK – Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2022c): ÖROK-Atlas: Anteil der Bevölkerung mit mindestens sehr guter Basiserschließung (ÖV-Güteklasse E und höher) 2021 (Stichtag: 22.10.2021 (Freitag), normaler Werktag mit Schule). URL: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/87>

ÖROK – Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2022d): ÖROK-Atlas: Veränderung der Bevölkerungszahl durch Binnenwanderung 2016-2019 in Prozent. URL: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/17>

ÖROK – Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2022e):
ÖROK-Atlas: Veränderung der Bevölkerungszahl zu Jahresbeginn 2011-2021 in
Prozent. URL: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/12>

Schilly J. (2018): Schutz für das zehnte Bundesland: URL:
www.derstandard.at/story/2000087603714/schutz-fuer-das-zehnte-bundesland

Statistik Austria (2022): Katalog: Dauersiedlungsraum. URL:
https://www.data.gv.at/katalog/dataset/stat_dauersiedlungsraum1ee4b
(06.07.2022)

ZAMG – Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (2022): Alpenraum –
Lufttemperatur: Es wird wärmer. URL:<https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/informationsportal-klimawandel/klimazukunft/alpenraum/lufttemperatur>



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:

Gliederung des Alpenraums. Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: CORINE Land Cover der ersten Generation (Referenzjahr 2018), Statistik Austria, Atlas der Alpenkonvention (Tourism intensity in Alpine municipalities)

Abbildung 2:

Das System der Raumordnung/Raumplanung/Raumentwicklung in Österreich Quelle: Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. (2018): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr. 202; ÖROK-Rechtschronik 2022

Abbildung 3:

Strukturschema der regionalen Handlungsebene am Beispiel der Steiermark Quelle: ÖAR, Rosinak & Partner ZTGmbH (2020): Die regionale Handlungsebene stärken: Status, Impulse & Perspektiven. In: ÖROK-Schriftenreihe Nr.208

Abbildung 4:

Visionering Regions, Lehrveranstaltung TU Wien: München 2050 – eine Stadt, die in die Alpen vordringt: Wohnen und Arbeiten in der Stadt und in Kitzbühel zugleich. Ist Kitzbühel bereits ein Stadtbezirk wie Schwabing oder ein Teil des großen Stadtparks von München geworden. Das provokative Visionsbild aus 2011 von den Studierenden B. Akinci J. Bauer und M. Denner zeigt Tendenzen, die bereits Realität geworden sind.

Abbildung 5:

Bezau: Ortsspaziergang mit Bürger und Bürgerinnen im Rahmen des räumlichen Entwicklungsprozesses, Foto: © Markus Gohm

Abbildung 6:

Berninabahn SFF bei Brusio im Val Poschiavo, Foto:

© Lord Koxinga – Eigenes Werk, CC BY-SA 3.0,

<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6284496>

(abgerufen am 26.08.2022)

