



Diskussionspapier

Nachhaltige Raumentwicklung in den Alpen: Eine Ideensammlung zu Herausforderungen, Politik und Kooperationsbedarf

Einleitung

Das Protokoll für Raumentwicklung und nachhaltige Entwicklung der Alpenkonvention wurde im Jahr 1994 verabschiedet. Seit dieser Verabschiedung hat sich die Welt merklich verändert und neue Herausforderungen sind entstanden, die in der Raumentwicklung des Alpengebiets berücksichtigt werden müssen.

Diese neuen Herausforderungen für Raumplanung und Raumentwicklung bedeuten insbesondere einen neuen Bedarf für integrierte Ansätze und sektorenübergreifendes Denken.

Wichtige Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, umfassen:

- Wirkungen des Klimawandels auf die alpine Umwelt, Klimaschutz und Minderung von Klimawandeleffekten
- Demographischer Wandel und Wanderungseffekte
- Folgen regionaler Disparitäten in den Alpen
- Anpassung von Mobilität und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie auch zu digitaler Infrastruktur unter Berücksichtigung des demographischen Wandels
- Nutzung erneuerbarer Energiequellen in den Alpen, ohne gleichzeitig die alpinen Landschaften und Ökosysteme zu beeinträchtigen
- Verringerung des Energiebedarfs
- Entwicklung einer Mehrebenen-Governance und Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Politikentwicklung und Entscheidungsprozessen
- Verlust von Ökosystemfunktionen, dem ökologischen Verbund und einer rückläufigen biologischen Vielfalt

- Weltweiter ökonomischer Wettbewerb und die Rolle alpiner Regionen im globalen Wirtschaftsnetzwerk
- (...)

Politischer Hintergrund für die Bewältigung neuer Herausforderungen

Die Alpenkonvention selbst verfügt über verschiedene Protokolle mit Bezug zu Themen der Raumplanung und Raumentwicklung. Darüber hinaus wurden auf EU-Ebene politische Dokumente verabschiedet, die einen Rahmen darstellen, der bei einer neuen Initiative zur Raumentwicklung im Alpenraum beachtet werden muss. Unter anderem sollen die folgenden Gesichtspunkte besonders erwähnt werden:

Dokumente der Alpenkonvention

- Zu berücksichtigen sind die im Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung der Alpenkonvention dargelegten Grundsätze einer grenzüberschreitenden Abstimmung im Bereich der Raumplanung
- Die Protokolle zur Berglandwirtschaft, zum Tourismus und zur Energie gehen auf die Rolle des Tourismus, der Land- und Forstwirtschaft und der Energiegewinnung als für den Alpenraum und die angrenzenden Gebiete bedeutsame Wirtschaftsaktivitäten ein
- Die Deklaration Bevölkerung und Kultur der Alpenkonferenz unterstreicht den Bedarf, Synergien im Zusammenhang von Raumplanung, demographischem Wandel, Mobilität, Zugang zu Daseinsvorsorge zu fördern.
- Das Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege wie auch die Europäische Landschaftskonvention und die nationalen Raumordnungsprogramme fordern zu abgestimmtem Handeln zum Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes der alpinen Landschaft auf.

EU/Europäische Dokumente

- Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT)
- Territoriale Agenda der EU
- Insbesondere die Ausweitung von Zielen und Instrumenten im Zusammenhang mit der EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP) kann neue Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit zwischen relevanten Akteuren bieten
- Die Ziele der Leitinitiative "Ein ressourcenschonendes Europa" und die „EU-Roadmap für ein ressourcenschonendes Europa“ als Teil der EU 2020-Strategie erfordern Berücksichtigung, insbesondere im Zusammenhang mit dem Alpenraum und seinem begrenzten Dauersiedlungsraum
- Die Transeuropäischen Netze (Verkehr, Energie) erfordern im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Anbindung und Siedlungsstrukturen in der Alpenregion

Berücksichtigung, während das neue Instrument der TENT-Korridorcoordination eine neue Plattform zur Zusammenarbeit zwischen Akteuren darstellt.

- (...)

Alle diese Dokumente fordern integrierte und mehrdimensionale Ansätze, die die räumlichen und sektoralen Politiken auf europäischer, alpenweiter, nationalstaatlicher, regionaler und sogar lokaler Ebene berücksichtigen. Dieser Rahmen erfordert gemeinsame Ansätze, um grenzübergreifende Strukturen und gemeinsame Diskussionen über Planungen zu fördern, die sich mit Verkehr und Kommunikation, Naturschutz, öffentlichen und privaten Dienstleistungen, Planung grenzübergreifender Stadtregionen und Siedlungsbereichen, grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten und der Verschmutzungsproblematik auseinandersetzen.

Themen und Aufgaben für eine neue Initiative zur nachhaltigen Raumentwicklung

Unter anderem sind die folgenden Themen und Kooperationserfordernisse von allen mit Raumplanung und –entwicklung befassten Akteuren zu berücksichtigen, um integrierte Ansätze zu entwickeln, die sich mit den neuen Herausforderungen auseinandersetzen:

Siedlungsentwicklung und Landnutzung

Wesentliche Triebkräfte wie der Klimawandel, wirtschaftliche Konkurrenz, Mobilität von Gütern und Personen, Arbeitsteilung, Energiebedarf, Siedlungsentwicklung und Erholungsdruck intensivieren Landnutzungskonflikte in den Alpentälern und entlang der Grenzbereiche. Mögliche Lösungen erfordern gemeinsame planerische Anstrengungen um die vielfältigen Raumnutzungsansprüche mit einer nachhaltigen Landnutzung in Einklang zu bringen.

- Aufgrund der topographischen und klimatischen Verhältnisse ist der Dauersiedlungsraum in den Alpen besonders eingeschränkt. Daher ist das langfristige EU-Ziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs bis zum Jahr 2050 von besonderer Bedeutung für den Alpenraum. Seine Umsetzung kann anhand von alpinen Regionen als Pilotregionen für dieses Politikziel getestet werden.
- Bewusstsein innerhalb der alpinen Bevölkerung zur engen Beziehung zwischen Wohnstandortwahl, Zugang zu Infrastruktur und Mobilitätsangeboten und den Umweltkosten schaffen.
- Entwicklung und Förderung effektiver Instrumente und Bestimmungen zur Innenentwicklung und Aktivierung von Brachflächen in Alpenstädten (vgl. Revisionsentwurf des Schweizer Raumplanungsgesetzes zur Limitierung von Baulandausweisungen auf den für einen Zeitraum von 15 Jahren prognostizierten Bedarf¹)
- (...)

1

Demographischer Wandel, Migration, Arbeitsmodelle und künftige Siedlungsentwicklung

Der demographische Wandel beeinflusst stark die Altersstruktur in den Alpen. Die Wanderung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, aber auch die starke Zuwanderung von Flüchtlingen erfordert Anpassungs- und Integrationsprozesse in fast allen Alpenstaaten. Diese Entwicklungen beeinflussen die Raumstrukturen von Wohngebieten sowie die Verkehrsstrukturen, Daseinsvorsorge und den Freiraum.

- Die Raumrelevanz des demographischen Wandels in Form sich ändernder Altersstrukturen, Binnen- und Außenwanderung und natürlicher Bevölkerungsentwicklung müssen in der Raumplanung berücksichtigt werden.
- Die Befriedigung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Ansprüche und die Förderung sozialer Inklusion werden neue Anforderung an Raumstrukturen stellen.
- Die regionale Resilienz gegenüber dem demographischen Wandel sollte durch flexible bzw. Mehrfachnutzungen beispielsweise von Verkehrs- und Daseinsvorsorgestrukturen verbessert werden
- Teilräume der Alpen sind mit Bevölkerungsstagnation oder -rückgang konfrontiert. Hierfür sollten Ansätze zur Stabilisierung zentralörtlicher Funktionen entwickelt werden, um den Anpassungsprozess zu begleiten.
- Teilräume mit stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung erfordern eine spezifische, regional angepasste Raumentwicklungspolitik und entsprechende Strategien und Instrumente.
- (...)

Verkehr und Anbindung

Aufgrund der topographischen Bedingungen, der Begrenztheit des Raumes und der komplexen Ökosysteme ist der Alpenraum besonders empfindlich gegenüber den Auswirkungen des Güter- und Personenverkehrs. Die Alpen werden auch in Zukunft eine Region sein, die von einer Vielzahl europäischer und national bedeutsamer Verkehrsachsen durchzogen ist. Zugleich bleibt der inneralpine Verkehr eine unverzichtbare Basis für wirtschaftliche Aktivitäten. Verkehrsströme und das Mobilitätsverhalten werden sich jedoch aufgrund künftiger Entwicklungen verändern und es ist erforderlich, die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Umwelt, Gesundheit und den Verkehrsfluss zu minimieren.

- Schaffung und Weiterentwicklung von Knotenpunkten zur Förderung intermodaler Mobilität und Stärkung der Querbezüge zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung.
- Förderung der Verkehrsverlagerung und umweltverträglicher Verkehrsmittel, um die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und Dienstleistungen sicherzustellen.
- Verbesserung der Fußgängerfreundlichkeit und der Fahrradinfrastruktur insbesondere in städtischen Bereichen / Anreize insbesondere entlang Stadt-Umland-Korridoren im Hinblick auf innovative Mobilitätsformen wie E-Mobilität oder Carsharing.
- Stärkung bzw. Schaffung von Anbindungen der Alpenregionen an die Transeuropäischen Verkehrsnetze

- Entwicklung gemeinsamer Konzepte zur Abdeckung mit digitalen Diensten und entsprechenden Infrastrukturen
- (...)

Energieeinsparung, -erzeugung, -transport und -speicherung

Politische Grundsatzentscheidungen und Klimaschutzbemühungen haben einen Wandel in der Energiepolitik einiger Alpenländer bewirkt, der den Ausbau erneuerbarer Energien, eine Transformation des Leitungsnetzes und Erfordernisse zur Energiespeicherung umfasst. All dies erfordert die Bereitstellung von Flächen zur Energieerzeugung, -speicherung und -transport in den Alpen, ohne jedoch deren landschaftliche und ökologische Qualitäten zu beeinträchtigen. Dies umfasst Anlagen zur Gewinnung von Wind-, Solar-, Geothermie- und Biomasseenergie, Leitungsnetze und Speicherkapazitäten.

Die Raumplanung kann auch zu einer Verringerung des Energiebedarfs beispielsweise im Bereich der Siedlungsstrukturen, des Verkehrs und der Mobilität beitragen.

- Entwurf nationaler, regionaler und örtlicher Energiepläne, die sowohl das Einsparpotenzial als auch die Möglichkeiten der Nutzung erneuerbarer Energiequellen umfassen
- Abschätzung der Raumanforderungen zur Energiegewinnung aus erneuerbaren Energiequellen, für Speichieranlagen und für Leitungstrassen
- Unterstützung regionaler und lokaler Energienetze, die die Resilienz des alpinen Energienetzes stützen.
- (...)

Tourismus

Der alpine Tourismus hängt immer noch zu einem hohen Anteil vom Winter- und Skitourismus ab, obwohl die Rahmenbedingungen – insbesondere eine verlässliche Schneebedeckung in der Wintersaison – sich dafür verschlechtern. Skigebiete in den Hochlagen sind aufgrund der topographischen Verhältnisse begrenzt und aufgrund der ökologischen Sensibilität des Hochgebirges nur eingeschränkt nutzbar. Der touristische Aufschwung der Vergangenheit hat zur wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen beigetragen, aber zugleich massiv die Umwelt und die soziale Lebensqualität einiger Alpenregionen verändert.

- Förderung einer engeren räumlichen Koordination der touristischen Entwicklung in den Alpen, um gemeinsam die Auswirkungen des grenzüberschreitenden Wettbewerbs beispielsweise im Hinblick auf touristische Infrastrukturen in Hochlagen und künstliche Beschneigung zu bewältigen.
- Begrenzung von Zonen künftiger Entwicklung anhand von Nachhaltigkeitskriterien und die entsprechende Modifizierung von Fördergrundsätzen für technische Infrastrukturen und Gebäude.
- Stärkere Nutzung des endogenen Potenzials und des reichhaltigen kulturellen Erbes von Regionen als Bestandteil der Regionalentwicklung und Schaffung von Synergien durch Kooperation zwischen Tourismus, Berglandwirtschaft unter Berücksichtigung der natürlichen Qualitäten.

- Weiterentwicklung von Synergien zwischen Schutzgebieten als touristische Attraktionen und der Entwicklung nachhaltiger Tourismusangebote
- Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs zur überregionalen und regionalen Erreichbarkeit touristischer Zentren durch Schließung von Lücken in der Transportkette, bessere grenzüberschreitende Abstimmung von Fahrplänen und Angeboten zum Gepäcktransport für Gäste.
- (...)

Sicherung funktionsfähiger Ökosysteme, ökologischer Verbund und Biodiversität

Die Intensivierung der Landnutzung und der Klimawandel beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit von Ökosystemen, den Austausch zwischen Ökosystemen und die Biodiversität in vielen Teilräumen der Alpen.

- Verknüpfung der Aspekte Biodiversität, Ökosystemverbund und Freiraum für Erholungszwecke unter Berücksichtigung der vertikaler und horizontaler Wanderung von Arten als Reaktion auf den Klimawandel
- Die Festlegung horizontaler und vertikaler Grünachsen ist eine wichtige Aufgabe räumlicher Entwicklung insbesondere in den hochzerschnittenen Alpentälern und verstädterten Gebieten.
- (...)

Klimaschutz, Klimawandelanpassung und Naturgefahren

Die Auswirkungen des Klimawandels werden immer offensichtlicher und tangieren auch Bereiche der Raumordnung. Notwendige Schritte umfassen nicht nur Maßnahmen zur Verhinderung eines weiteren Anstiegs von THG-Konzentrationen in der Atmosphäre, sondern auch Anstrengungen zur Anpassung an sich ändernde Bedingungen im Alpenraum, insbesondere im Hinblick auf die Naturgefahrenprävention

- Wie im Klimaaktionsplan der Alpenkonvention skizziert sollte die Raumplanung alle Möglichkeiten zur Reduzierung siedlungs- und verkehrsbezogener THG-Emissionen in Betracht ziehen
- Analyse der Klimawandelfitness der Raumplanung (Robustheit, Resilienz, Klimawandelanpassungsfähigkeit, Reduzierung von Risiken und Vulnerabilitäten)
- Berücksichtigung von Risikoplänen unter Einbezug von Risikozuschlägen für klimawandelbezogene Naturgefahren in der Raumordnung. Falls relevant, sollte ein Risikodialog mit der Öffentlichkeit und den Akteuren durchgeführt werden, um den Umgang mit Unsicherheiten in der Raumplanung abzustimmen.
- Erhöhung der räumlichen Anpassungsfähigkeit durch Freihaltung von Räumen für natürliche Prozesse (Hochwasserrückhalt, Lawinen und Muren).
- Die Außenentwicklung im Siedlungsbereich erhöht die gefährdeten Bereiche in den Alpen. Klare Siedlungsgrenzen können die durch Naturgefahren wie Hochwasser, Lawinen und Muren gefährdeten Bereiche minimieren.

- Raum- und stadtplanerische Instrumente sollten die Themen innerstädtische Hitzefolgen (Frischluftschneisen, Freiraumkorridore und -gebiete, Entsiegelung) und regionale Wasserknappheiten aufgreifen.
- Entwicklung lokaler Anpassungsmöglichkeiten und Maßnahmen zur Umsetzung des Leitfadens zur Klimawandelanpassung auf lokaler Ebene in den Alpen (Guidelines for Climate Change Adaptation at the local level in the Alps), der den Ministern auf der 13. Alpenkonferenz vorgestellt wurde
- (...)

Vitalität der Berggebiete und ihrer Klein- und Mittelstädte

Mit dem Rückzug öffentlicher und privater Dienstleistungen und sich ändernder Arbeitsmärkte ist die Bedeutung der Klein- und Mittelstädte sowie ihrer Einzugsbereiche gestiegen. Zugleich ist die Vitalität einiger Regionen der Alpen von Bevölkerungsrückzug gefährdet. Diese Vitalität und Funktionsfähigkeit von Berggebieten ist abhängig von den darin im Rahmen der ökologischen und sozialen Tragfähigkeit stattfindenden wirtschaftlichen Aktivitäten. Diese sind eng mit der Vitalität der Klein- und Mittelstädte der jeweiligen Region und einer engen Zusammenarbeit mit ihrem Umland verbunden.

- Entwicklung von Stadt-Land-Partnerschaften zwischen regionalen Zentren und ihrem Umland auf der Grundlage regionalspezifischer Analysen und Förderung wechselseitiger Kompensationsmechanismen für Leistungen städtischer und ländlicher Gebiete.
- Förderung von Diversifizierung, Einkommenskombinationen, Handwerk und der Zusammenarbeit zwischen kleinen und mittleren Unternehmen insbesondere in ländlichen Gebieten durch Maßnahmen der Raumentwicklung.
- Sicherstellung eines besseren Wissenstransfers zwischen Forschungsinstitutionen im Umfeld der Alpen und den alpinen KMU durch die Schaffung von Netzwerken, Plattformen, Forschungseinrichtungen, etc.
- Unterstützung ländlicher Regionen und Berggebiete bei der Ausschöpfung ihrer kulturellen, touristischen und wirtschaftlichen Stärken.
- (...)

Erhaltung des kulturellen und natürlichen Erbes

Kulturlandschaften, Siedlungsstrukturen und Ortsbilder sind Teil des kulturellen Erbes der Alpen und Ausdruck der alpinen Identität. Darüber hinaus sind sie eine der Grundlagen für den Alpentourismus und für die Lebensqualität der alpinen Bevölkerung. Unkontrollierte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung und andere Landnutzungsänderungen können dieses Erbe beeinträchtigen.

- Räumliche Entwicklungen auf lokaler Ebene müssen diese Effekte berücksichtigen.
- (...)

Verbesserungen im Bereich der Governance, Kooperation und Organisationsformen

Vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen und den sich daraus ergebenden Themen und Aufgaben der Raumordnung sind Verbesserungen im Bereich der Governance, Kooperation und Organisationsformen auf allen Ebenen erforderlich. Diese können u.a. umfassen:

Auf lokaler und regionaler Ebene:

- Umsetzung von Maßnahmen im Hinblick auf raumordnerische Erfordernisse in geeigneten Institutionen, Arbeitsgruppen, Plattformen und die Etablierung und Pflege informellen Austauschs mit anderen Institutionen und Organisationen.
- Insbesondere die Etablierung eines informellen grenzüberschreitenden Dialogs und Erfahrungsaustauschs von Raumplanungsbehörden und Initiierung eines Dialogs zu gemeinsamen grenzüberschreitenden räumlichen Leitbildern
- Unterstützung bei der Umsetzung regionaler Selbstorganisation (Regional Governance). Dafür soll die Entwicklung regionaler Identitäten als Grundlage für eine regionale Governance und regionale Entwicklungsziele unterstützt werden. Dies umfasst Governanceansätze auf interkommunaler Ebene unter Berücksichtigung der Städte und ihrer Verflechtungsbereiche.
- Ausnutzung von Fördermöglichkeiten zur Raumentwicklung im Rahmen verschiedener europäischer (ETC, LEADER, Horizon 2020) und nationaler Programme.
- (...)

Auf nationaler und europäischer Ebene:

- Horizontale und vertikale Kooperation im Rahmen einer Fortsetzung und Vertiefung der Kooperation zwischen den Arbeitsgruppen und Plattformen der Alpenkonvention.
- Verbesserung der Koordination raumrelevanter Politiken und enger Kooperation und Synergien zwischen Institutionen und Programmen wie der Alpenkonvention, EUSALP, Programmen der europäischen Regionalpolitik, insbesondere des transnationalen INTERREG-Alpenraumprogramms.
- Für Kernindikatoren sollte auf alpenweiter Ebene ein Monitoring als Kernelement raumrelevanter Entscheidungsprozesse aufgebaut werden, beispielsweise im Rahmen des Alpenbeobachtungs- und Informationssystems SOIA oder in Form einer regionalen Auswertung im Rahmen des ESPON-Programms.
- Entwicklung eines räumlichen Leitbildes für den gesamten Alpenraum.
- Förderung von Pilotprojekten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Planungsbereich auf lokaler und regionaler Ebene.
- (...)

Erstellung:



ifuplan